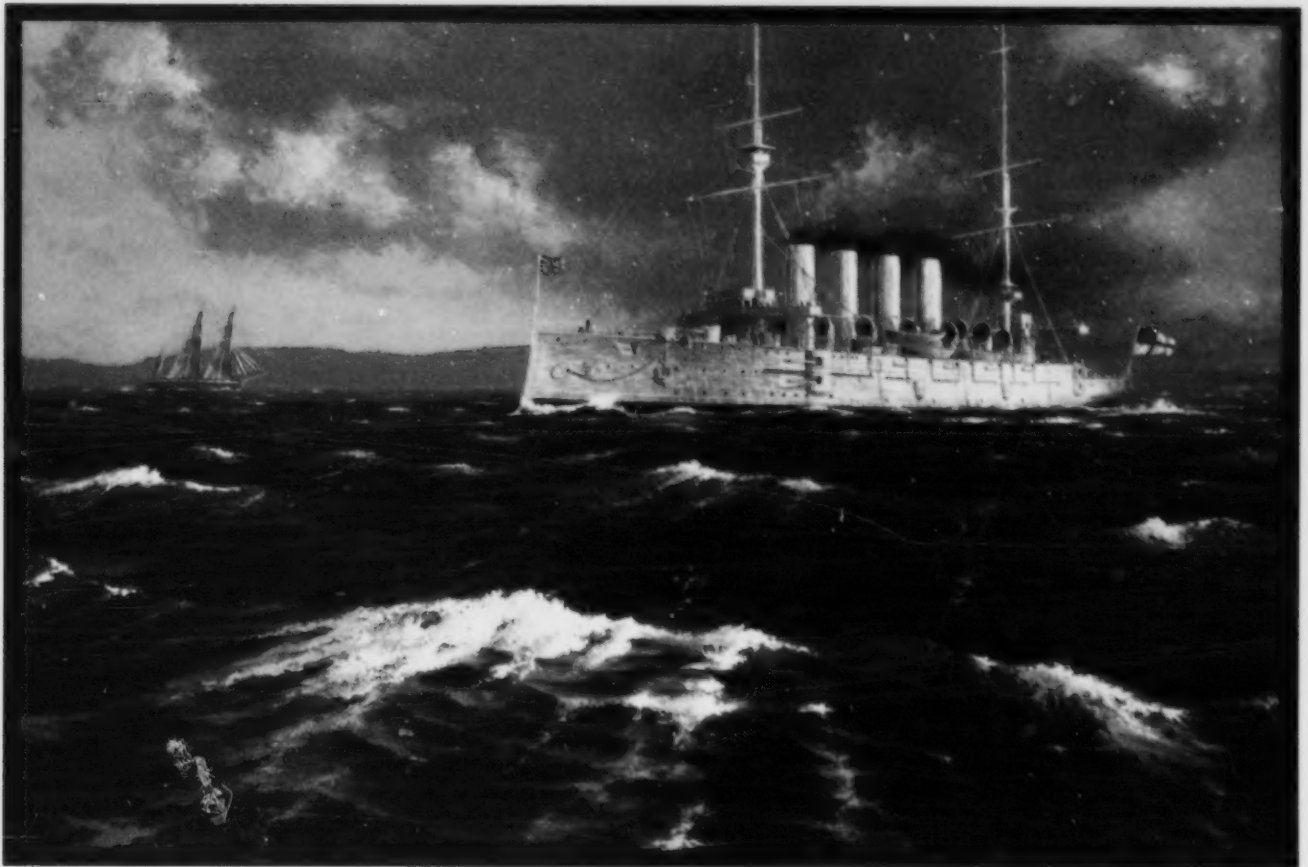


CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 10, No. 1, 2009



National
Defence

Défense
nationale



Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- ❑ Manuscripts may be submitted in either official language.
- ❑ As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- ❑ Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word or WordPerfect. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca. The preferred program is MS Word.
- ❑ Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. All images sent electronically, including photos, charts, figures, and graphs, should be no smaller than 5"x7" and saved at 300 dpi as a JPEG or TIF file in Photoshop or other well-known formats. Expressed another way, an individual image of 1MB will usually suffice for publication purposes. If in doubt about image suitability, contact either the Editor or the Publication Manager for guidance. Illustrations from a Powerpoint program cannot be used because the resolution is too low (72 dpi).
- ❑ Manuscripts should conform to standard academic style, using Oxford English or Petit Robert spelling, with endnotes rather than footnotes.
- ❑ Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- ❑ All submissions must be accompanied by a brief (one paragraph) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address.

All manuscripts normally will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in Canadian Military Journal to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author. No copy of unpublished manuscripts will be retained by Canadian Military Journal, the Editorial Board or Department of National Defence.



**CANADA'S ROLE IN
 RUSSIAN WEAPONS
 SECURITY AND
 DISARMAMENT**



**THE SECURITY AND
 PROSPERITY
 PARTNERSHIP**

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, Canadian Military Journal, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to Canadian Military Journal. Each issue of the Journal is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at www.journal.forces.gc.ca

ISSN 1492-465X



3 EDITOR'S CORNER

5 VALOUR

INTERNATIONAL COOPERATION

6 CANADA'S ROLE IN RUSSIAN WEAPONS SECURITY AND DISARMAMENT: THE G8 GLOBAL PARTNERSHIP IN PERSPECTIVE

by Dinah Jansen

16 "FIRST WE HOLD OUR NOSES, THEN WE SEEK JUSTICE." THE APPLICATION OF THE SOFT APPROACH IN THE CHAPTER VII OPERATIONS CONDUCTED IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO

by Larry Aitken

23 THE SECURITY AND PROSPERITY PARTNERSHIP: WILL CANADA GAIN SECURITY AND PROSPERITY AT THE EXPENSE OF PROSPERITY AND WILL IT ULTIMATELY LEAD TO THE MILITARIZATION OF CANADA?

by Tracy Thibault

30 THE MILITARY TRAINING ASSISTANCE PROGRAM (MTAP): MERGING INTERESTS OF MONGOLIA AND CANADA

*by Jargalsaikhan Mender***MILITARY STRATEGY**

38 THE RISE AND DEMISE OF THE "THREE BLOCK WAR"

*by A. Walter Dorn and Michael Vary***MILITARY HISTORY**

46 DO WE WANT "BUCKETS OF INSTANT SUNSHINE"? - CANADA AND NUCLEAR WEAPONS 1945-1984

by Matthew Trudgen

56 THE LEADERSHIP OF S.V. RADLEY-WALTERS: THE NORMANDY CAMPAIGN - PART TWO

*by Craig Leslie Mantle and Lieutenant-Colonel Larry Zaporzan***VIEWS AND OPINIONS**

68 A RESPONSE TO JOHN CAREY'S ARTICLE ON NATO EXPANSION

by Ben Lombardi

77 CANADA'S ROLE IN PROMOTING INTERNATIONAL SECURITY THROUGH ARMS CONTROL AND DISARMAMENT: CAPITALIZING ON A NEW 'CLIMATE OF CHANGE'

by Gordon Vachon

83 THE USE AND ABUSE OF BATTLE: VIMY RIDGE AND THE GREAT WAR OVER THE HISTORY OF THE FIRST WORLD WAR

by John R. Grodzinski

87 COMMENTARY - RECAPITALIZING THE FORCES

by Martin Shadwick

90 BOOK REVIEW ESSAY - A BEVY OF BOOKS ON THE WAR OF 1812...

by John R. Grodzinski

94 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal /
Revue militaire canadienne
Royal Military College of Canada
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca



**THE MILITARY
TRAINING ASSISTANCE
PROGRAM (MTAP):
MERGING INTERESTS
OF MONGOLIA
AND CANADA**



**THE RISE AND
DEMISE OF THE
"THREE BLOCK WAR"**



**DO WE WANT
"BUCKETS OF
INSTANT SUNSHINE"? -
CANADA AND NUCLEAR
WEAPONS 1945-1984**

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief

David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Associate Editor

Dr. Stéphanie Bélanger
(613) 541-6000, ext. 6260
Stephanie.Belanger@rmc.ca

Publication Manager

Kelli Mullally-Guérin
(613) 541-6000 ext. 6837

Commentary

Martin Shadwick

Oversight Committee

Chairman

Major-General Daniel Gosselin, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, CMI

Dr. Joel Sokolsky, Principal, RMC

Colonel Jim Cottingham, representing CAS

Commander Hugues Camiel, representing CMS

Major Andrew Godefroy, representing DGLCD

Commodore William S. Truelove,
Commandant RMC

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff LFDTS

Dr. Lawrence McDonough, Director Learning
and Innovation CDA

Commander Guy Phillips, Deputy Director
Military Law Centre CDA

Hanya Soliman, representing CDI

Editorial Board

Dr. Douglas Bland

Major Michael Botre

Lieutenant-Colonel Douglas Delaney

Dr. Rocky J. Dwyer

Lieutenant-Colonel Michael Goodspeed

Major John Grodzinski

Chief Warrant Officer Stéphane Guy

Dr. David Hall

Commander Greg Hannah

Professor Michael Hennessy

Professor Hamish Ion

Philippe Lagasse

Lieutenant-Colonel (ret'd) David East

Dr. Chris Madsen

Dr. Sean Maloney

Professor Brian McKencher

Dr. Paul Mitchell

Dr. Scot Robertson

Professor Stéphanie Roussel

Professor Elinor Sloan

Colonel Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations in endnotes are translated from their original language, we will use the abbreviation "TOQ" at the end of the note to indicate that readers can find the original citations in the other language version of the Journal.

Welcome to the 37th edition of the *Canadian Military Journal*, now in our 10th year of publication. And speaking of the passage of time, important milestones have recently occurred, or are about to occur, that are very much linked to Canada's proud military heritage. In 2009, the nation celebrated the 100th anniversary of powered flight, commencing as it did with the *Silver Dart*, the first heavier-than-air machine to fly from Canadian shores. Designed and piloted by John A.D. McCurdy, with design inputs from Glenn Curtis, Frederick W. Baldwin, and Alexander Graham Bell, the frail biplane lifted off the frozen surface of Baddeck Bay in Nova Scotia on 23 February 1909, and staggered along for 8 kilometres at an elevation of three to nine metres at roughly 65 kilometres per hour. My, how far we have come! Honouring service in another medium, in 2010 Canada will celebrate the 100th anniversary of the founding of the Canadian Navy, and, in tribute, all our issues for the year will feature naval themes on the cover. A very happy 100th birthday in advance to all our sailor friends.

Our lead article for this issue has been penned by Carleton University's Dinah Jansen, a specialist in both Canadian-Soviet and Canadian-Russian relations. Herein, Dinah discusses the Global Partnership (GP) established to combat the spread of weapons of mass destruction (WMDs) at Alberta's Kananaskis Summit in 2002. She then surveys the role that Canada has played in this partnership, discusses the progress made to date in Russia, and also the numerous roadblocks and obstacles that threaten a successful outcome for this initiative.

Next, Brigadier-General (ret'd) Larry Aitken chronicles the conflicts that have ravaged the Democratic Republic of the Congo (DRC) over the past two decades, and homes in on the relatively recent United Nations' attempts to build a stable and secure environment in the region, to consolidate democracy, to promote effective governance, and to support the local peace process. Aitken concludes that the application of soft power in the region was indeed effective during the critical transition years of 2005-2007, and that there are lessons to be learned here for "...future Chapter VII mandates conducted on the continent of Africa."

Canadian Forces reservist and scholar in the field of Homeland Security, Tracy Thibault, then examines the Security and Prosperity Partnership (SPP) signed by the governments of the United States, Canada, and Mexico on 23 March 2005, and challenges the claim that the real purpose of the agreement is "...to militarize civilian institutions and repeal democratic government," and that "...ultimately what is at stake is that beneath the rhetoric, Canada will cease to function as a nation." To the contrary, Thibault concludes that, through ongoing communication between subject matter experts, the SPP increases security and enhances the prosperity of the member nations, and that it does not change the legislative processes of these member nations.

Next, Colonel Jargalsaikhan Mendee, a former Mongolian Defence Attaché to Canada and now a Senior Research Fellow in his own nation's Institute of Strategic Studies, examines the relatively recent Canadian Military Training Assistance Program (MTAP) established between our two nations. In Colonel Mendee's words: "This program matches both Mongolia's need for peacekeeping capacity development, and Canada's approach to assist developing nations in a modest and mutually beneficial manner." He concludes that this initiative is indeed providing excellent opportunities to improve Mongolia's capability to conduct peace support operations while advancing mutual understanding between the two nations with respect to future common goals pertaining to international security.

Scholars A. Walter Dorn and Michael Varey then examine the "Three Block War" concept as it was introduced late in the 20th Century, and then enthusiastically embraced by the Canadian Forces in 2004-2005, "...and touted as the new model for Canadian field operations." However, our authors conclude that while the metaphor "...may be a good *description* of some situations faced by modern forces, it falls far short as a *prescription* or strategic guide because it directs soldiers to carry out incompatible tasks." They contend that military personnel cannot be expected to serve as humanitarian workers, peacekeepers, and warfighters simultaneously, and that "...warfighting cannot mix with peace support and other missions," particularly within the small area prescribed by the Three Block War concept.

Leading off our historical section, Matthew Trudgen recalls Canada's little-known period as a nuclear-armed nation during the decidedly chilly days of international relations during the Cold War. He argues that Canada's policy regarding nuclear weapons during this period was very inconsistent, was personality driven, and was greatly influenced by the political leadership's views as to what manner of defence and foreign policy the nation should embrace at the time. Ultimately, Trudgen believes that the historical lesson of this period is that, in future, "...the Canadian Forces will face a complicated policy environment littered with questions that have no clear or easy answers."

The last of our major articles is Part Two of Craig Mantle and Larry Zaporzan's study of the leadership attributes of a great Canadian warrior, Sydney Valpy Radley-Walters. In this concluding portion, "Rad" applies the leadership elements so carefully developed in garrison to the dynamic and bloody crucible of war that would be embodied in the Normandy campaign. Widely esteemed for his results obtained as a great combat leader, the authors assert that "...these came from his particular style of leadership that struck an intimate balance between accomplishing the mission and, at the same time, caring for his soldiers."

As the first of several *Views and Opinions*, defence scientist Ben Lombardi takes a second look at Australian Major

EDITOR'S CORNER



The Silver Dart gets airborne on its maiden flight, 23 February 1909

John Carey's previous CMJ piece, which asked, "Should NATO seek further expansion"? Ultimately, Lombardi expresses considerable concern with respect to the expansion process and the perceived alienation of Russia that it generates. "Believing that NATO member-states can successfully ground their policy upon the assumption that Russia will, sooner or later, accept enlargement is rather like assuming one will pay off one's mortgage from lottery winnings." Rounding out the section, Gordon Vachon takes a close look at Canada's role in the re-emerging arms control and disarmament (ACD) debate and where that debate fits into the broader international security agenda. He is followed by the Royal Military College's own John Grodzinski, who takes a fresh look at Canada's contribution to the capture of Vimy Ridge and other Great War battles in an attempt to place them in perspective, to encour-

age new and original research, to dispel long-standing popular myths, and to give credit free of nationalistic 'baggage' where it is properly due.

This time out, Martin Shadwick provides a 'snapshot' review of recent Departmental capital acquisitions and planned initiatives, and this edition of the *Journal* concludes with a clutch of book reviews for our readership's consideration.

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

VALOUR

Canada's three military valour decorations, namely, the Victoria Cross, the Star of Military Valour, and the Medal of Military Valour, were created by Her Majesty Queen Elizabeth II, Queen of Canada, on 1 January 1993. All the decorations may be awarded posthumously.

The **Victoria Cross** is awarded for the most conspicuous bravery, a daring or pre-eminent act of valour or self-sacrifice, or extreme devotion to duty in the presence of the enemy.

The **Star of Military Valour** is awarded for distinguished or valiant service in the presence of the enemy.

The **Medal of Military Valour** is awarded for an act of valour or devotion to duty in the presence of the enemy.

Additionally, the **Mention in Dispatches** was created to recognize members of the Canadian Forces on active service and other individuals working with or in conjunction with the Canadian Forces for valiant conduct, devotion to duty, or other distinguished service. Recipients are entitled to wear a bronze oak leaf on the appropriate

campaign or service medal ribbon. Like the military valour decorations, the Mention in Dispatches may be awarded posthumously.

On 11 June 2009, Her Excellency the Right Honourable Michaëlle Jean, Governor General and Commander-in-Chief of Canada, announced the names of four individuals mentioned in dispatches for specific achievements that have brought honour to the Canadian Forces and to Canada. Readers should note that the ranks used in the following column reflect the substantive ranks held by the recipients at the time of the respective combat incidents.

Mentioned in Dispatches

1. Master Corporal Jason James Boyes (Deceased) – Shilo, Manitoba
2. Corporal Nathan Hornburg (Posthumous) – Calgary and Nanton, Alberta
3. Master Corporal Denis P. Leduc – Edmonton, Alberta
4. Master Corporal Stephen Hector McPhail, CD – Petawawa, Ontario, and Fredericton, New Brunswick



Victoria Cross



Star of Military Valour



Medal of Military Valour



G8 leaders pose against a Canadian Rocky Mountain background at Kananaskis, Alberta, 26 June 2002.

CANADA'S ROLE IN RUSSIAN WEAPONS SECURITY AND DISARMAMENT: THE G8 GLOBAL PARTNERSHIP IN PERSPECTIVE

by Dinah Jansen

Introduction

Nine months after the 11 September 2001 attacks in New York City and Washington, G8 members met at the 2002 Kananaskis Summit in Alberta, Canada, and declared their intention to launch the Global Partnership (GP) to combat the spread of weapons of mass destruction (WMDs) and to prevent them from falling into terrorist hands. Group members pledged \$20 billion over ten years in an effort to destroy Russian chemical weapons, dismantle decommissioned nuclear submarines, find work for underemployed weapons scientists, and secure nuclear, radiological, and biological weapons all of which posed, and continue to pose significant threats, should terrorist groups apprehend them.

Russia is the primary locus of GP concern because the weapons stockpiles it inherited from the Soviet Union, the rise in organized crime and corruption in the region since 1991, and the poor state of weapons and weapons materials security in Russia have made it a potential and accessible source of WMDs for terrorist groups. This article surveys the role Canada plays in the Global Partnership to secure these weapons, the progress it has made in Russia, and what roadblocks it and other GP members have encountered since 2002. Advancements have been made to be sure, but many midway milestones have yet to be reached, and numerous obstacles

Dinah Jansen is with the Institute of European, Russian and Eurasian Studies at Carleton University in Ottawa, where she specializes in Canadian-Soviet and Canadian-Russian relations.

such as the lack of transparency, coordination, and prioritization threaten the GP's chances for a successful outcome.

Background

This survey begins with the collapse of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), the period when the global security landscape changed significantly but the weapons produced during the Cold War arms race remained.¹ The new Russian Federation inherited from the Soviet Union approximately 30,000 nuclear weapons, 40,000 tons of chemical weapons, large but largely uncounted stores of biological weapons and fissile materials, and thousands of scientists with enough valuable expertise to build more WMDs. During the first years of Russia's turbulent transition toward both democracy and a market economy, governments in Canada, Europe, and the United States were concerned that Russia might expand its export of WMDs to earn badly needed foreign revenues and to bolster its foundering economy.² After 1991, Russian military industries experienced substantial overcapacity as military forces were restructured and procurement budgets were cut. Russia, like the United States, could not sustain its defence industries solely through purchases for its own forces in peacetime.³ Thus, if weapons, weapons-related materials, and scientific expertise were among the few commodities in the former Soviet Union for which there was "...an international demand backed by hard currency," the need for weapons markets, combined with the escalation of organized crime and corruption in Russia, only raised more fears that these weapons could find willing buyers among belligerent states and terrorist organizations.⁴

To resolve these problems, a US-led coalition launched a policy of 'proliferation containment' in 1991 to limit the mobility of weapons, materials, technology, and skill by means of physical protection, accounting, and export controls.⁵ This approach was built upon the long history of weapons security and confidence-building measures between the USSR and the US – beginning with the 1963 Hotline Agreement that attempted to reduce interstate miscommunication, which could trigger an accidental nuclear war.⁶ Other important Cold War era agreements include the Strategic Arms Limitation Treaties (SALT I 1972, SALT II 1979), the 1972 Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, and the 1987 Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF).

After the Soviet Union's collapse, Russia and the US signed the Strategic Arms Reduction Treaties (START I 1991, START II, 1993), and met in Helsinki in 1997 to negotiate terms for START III and to clarify several problems with the

ABM treaty, including Article V, which prevented testing, development, and deployment of more effective and less expensive missile defence systems.⁷ The START treaties were enacted to introduce systems of transparency and verification in the reduction of long-range ballistic missiles, the ban on deployment of multiple warhead land-based missiles (MIRVs), and the destruction of nuclear warheads.⁸

While these bilateral agreements were guided responses to the need to avoid weapons proliferation, it was understood that Russian nuclear weapons were less vulnerable to theft and diversion than weapon-usable nuclear materials in other forms because the weapons themselves were heavily guarded and accounted for in military installations.⁹ By 2001, under-protected Russian fissile material then became the greatest proliferation threat because these materials were kept in civilian facilities under the care of low-paid nuclear scientists who could steal the products or "...share weapon information for financial gain."¹⁰ This threat was further exacerbated by the knowledge that the global smuggling of radioactive materials had doubled since 1996, and that there were at least 100 terrorist organizations that *could acquire, or had already acquired* the necessary fissile materials to develop nuclear weapons.¹¹

Unfortunately, the threat became a reality after the September 11th terrorist attacks in New York City. Significantly, Russian President Vladimir Putin was the first world leader to send US President George W. Bush his "sincere condolences," and to intimate that "the entire international community must rally against terrorism."¹² Supporting the US in its effort to combat global terror, however, was more than a display of Russia's sympathy and solidarity. Combined with existing confidence-building weapons security agreements, Russian cooperation with the US in the war on terror was a new means by which Russia could become a useful and influential partner for the West, a circumstance that had the potential to open new doors, such as full G8 membership, and possible admission to the World Trade Organization (WTO).¹³ Active support, Putin hoped, could also convince the US to revise its opposing position on Russia's second war in Chechnya, as rebels there were connected with the Taliban, a group linked

directly to the 9/11 attacks. Because of the security threats posed by Taliban-supported Chechen rebels, and the poor state of weapons materials security in Russia, the September tragedy presented an opportunity to use US resources to do away with the Taliban and the dual threats they posed in Chechnya and for weapons safety.¹⁴

"Russia, like the United States, could not sustain its defence industries solely through purchases for its own forces in peacetime."

"By 1968, however, Canada became one of the earliest adherents to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT)."



Chechen rebels in the field near Semovodsk, approximately 70 km west of the Chechen capital Grozny, 16 October 1999.

The Plot Thickens

However, Russia and the US were not the only nations concerned with fighting terrorism and securing weapons and weapons materials. Signs of new extremist movement confrontations against globalization and modernization were emerging "...from the Sahara to the Korean peninsula and from Hindu Kush to Indonesia," and their likely weapons of choice were viewed to be "...terrorist acts – including those that involve WMD."¹⁵ Therefore, at the Canadian 2002 Kananaskis Summit, G8 leaders condemned the September 11th terrorist attacks and implemented UN Security Council Resolution 1373 to combat terrorism through increased international cooperation and the multilateral prevention of financing, recruitment, and the provision of weapons for terrorist organizations.¹⁶ More specifically, the G8 members committed to a program of preventing terrorists from "...acquiring or developing nuclear, chemical, radiological, and biological weapons, missiles, and related materials, equipment and technology." This project, called the G8 Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction (GP), launched "...specific cooperation projects, initially in Russia, to address non-proliferation, disarmament, counter-terrorism, and nuclear safety issues." The chief security areas to be addressed were the destruction and dismantlement of chemical weapons and decommissioned nuclear submarines, as well as the "disposition of fissile materials and the employment of former weapons scientists." G8 members pledged \$20 billion to destroy old weapons and boost Russian weapons security over a 10-year period.¹⁷

Canada to the Forefront

As Kananaskis Summit host and G8 member, Canada committed \$1 billion to the GP project in Russia. If Canada

had hitherto "...exercised strong leadership in promoting the human security agenda," joining the Global Partnership was another opportunity for Canada, as a middle power, to further promote its national security interests and foreign policy leadership in the disarmament arena.¹⁸ During the Cold War era, Canada established a 'strategic tradition,' due to its crucial position within the West's deterrence system as it hosted a wide variety of nuclear delivery systems while providing storage, dispersal, communications, and early warning facilities to support US and Western European security systems against the Soviet nuclear threat.¹⁹ By 1968, however, Canada became one of the earliest adherents to the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT). Although Canada had direct access to and

involvement in nuclear weapons research, the Trudeau government opted early on not to develop its own explosive device, choosing instead, the "peaceful uses of the atom," because arms race logic dictated that "...as more states acquire nuclear weapons, the likelihood of their use increases."²⁰

Although Canada's foreign policy moved toward moderation, it undertook a leading role in "vigorous nonproliferation diplomacy" by persuading other states to take part in the SALT, ABM, and START treaties.²¹ As for weapons destruction, Canada also led the way toward banning anti-personnel landmines at the Ottawa Conference and Mine Action Forum in December 1997. The 1999 Land Mines Treaty that followed the 'Ottawa Process' called on all nations to destroy their mine stockpiles, to clear mined areas, to stop the production and delivery of landmines, and to cooperate with other nations to implement the program.²² Because Canada was able to facilitate a coalition of state and non-governmental organizations (NGOs) to work toward bringing the concept of landmine prohibition to reality in about one year's time, Canada demonstrated clear leadership ability by coordinating the first disarmament instrument to ban a widely-used weapon of war.²³ It was due to this confidence, Canada's competent history in nuclear nonproliferation and safe regulation of civilian nuclear reactors, combined with rising international concerns about Russian domestic developments including democratization, economy, and the security of Russia's military arsenal, which Canada committed to the GP, and took on a new role in international weapons security and destruction.²⁴

The tasks that Canada has undertaken within the GP project in Russia include providing assistance in maintaining and upgrading Russian nuclear and radiological security, cooperating in the dismantlement of Russia's decommissioned nuclear submarines, destroying chemical weapons, ensuring the non-

proliferation of biological weapons, and supporting redirection of thousands of former Soviet weapons scientists.²⁶ Overall, the Canadian government viewed its decision to participate in the GP as beneficial, not only for globally recognized presence in the disarmament effort, but also because it could work with other member states to provide Russia with much-needed resources to dispose of outdated weapons, and to meet international obligations to reduce international terrorist group access to WMDs that ultimately threaten Canadian security.²⁷ However, it is important to recognize a key point at this juncture. For Canada to actively participate in the GP initiative, it depended (and continues to depend) upon the cooperation of other states. As a middle power, Canada's pool of expertise in the making of both foreign and nuclear policy is relatively small, and, with an economy approximately one-tenth the size of the US, it has far less available financial wherewithal than other GP members. Therefore, Canada's financial commitment to the GP is not without limits, in that its meaningful participation is hedged in the confines of predictably deliverable resources from within, and from GP partner states.²⁸

cal weapons destruction quota.²⁹ In this effort, Canada has contributed \$33 million to construct 18 kilometres of railway from the weapons storage facility to nearby destruction buildings. Another \$10 million has been allocated for other Shchuch'ye projects, including the construction of a local accident warning system and the connection of high-speed fibre-optic communication links between facilities. Furthermore, Canada has provided \$55 million to double the destructive capacity of the facility's equipment that was to be installed in early 2008 when the facility's operations were set to begin.³⁰

Although Canada works largely in cooperation with Russia, the US, and the UK in Shchuch'ye, numerous factors have arisen that have made it difficult for the goal of chemical weapons destruction to be achieved on schedule. A February 2006 SGP Issue Brief states that "...erratic funding from the United States, bureaucratic delays in processing government-to-government agreements, conflicts over sub-contracting and over [Russian] visas for foreigners working onsite" have delayed the actual commencement of the destruction program

by three to four years.³¹ This means that the program, begun in 2008, may not reach the GP goals by the 2012 expiry date. More resources and speedier efforts may be required from all participants, including Canada, to meet the target date.

A further problem is found in that Russia shifted its focus to destroying chemical stockpiles at Kambarka and Maradykovsky to meet its 10-year-old obligation to the April 2007 Chemical Weapons Convention deadline, putting less priority and financing on the Shchuch'ye project. Russia's strategic shift,

bureaucratic obstacles, lack of consistent US funding, and inability to deliver "extensive information" about project sites have therefore created what former Canadian Ambassador Christopher Westdal calls a "procedural impasse."³² This situation has frustrated meaningful progress for Canadian efforts and expenditures, and it also threatens failure in the achievement of GP targets if member states become more wary of continued investment in an unviable program without a predictable endpoint.



Canadian Minister of Foreign Affairs Maxime Bernier with senior Afghan officials in Kandahar, Afghanistan, 13 April 2008.

Nevertheless, on 4 February 2008, then Canadian Minister of Foreign Affairs Maxime Bernier produced the *2007 Global Partnership Program Report* to Parliament to illustrate what progress Canada has made since 2002 in reducing the threats associated with Russian WMDs, and to otherwise justify ongoing federal spending for GP projects. First, because of the environmental and security threats posed by the more than two million portable chemical munitions at the storage facility in Shchuch'ye, Kurgan oblast, the GP sought to destroy 5457 metric tonnes of nerve agent, or 20 percent of Russia's chemi-

Maritime Initiatives

Additionally, as is the case with chemical weapons, Russia's decommissioned nuclear submarines pose significant proliferation, terrorist, and environmental risks. In 2002, the GP pledged \$1.3 billion of priority assistance to Russia in the transport, defuelling, dismantlement, safe management, and storage of nearly 200 nuclear vessels.³² Focusing upon the Northern Fleet, Canada pledged \$120 million to dismantle 12 vessels at the Zvezdochka Shipyard in Severodvinsk, Archangelsk *oblast*. By March 2008, Canada had successfully dismantled 11 submarines, defueled 24 reactors, and transported spent radioactive fuel from these vessels to a processing facility in the Ural region. Canada also cooperated with the US and completed dismantlement of one *Typhoon* class strategic ballistic missile submarine.³³

**"Further criticism
lies in a distinct
lack of transparency
on Russia's part."**

NDEP is currently working on a Strategic Master Plan (SMP) and a Strategic Environmental Assessment (SEA) that will set out a comprehensive and harmonized work program for the overall decommissioning of nuclear submarines, which will include awareness of the environmental consequences of SMP implementation.³⁵

The creation of the SMP indicates that Canada and the GP's achievements in Russia are cooperative, but its efforts have been thwarted by a number of international impediments that have made a successful outcome for submarine dismantlement more difficult to reach. Reports from the Center for Nonproliferation Studies show that by 2004, more detailed high- and low-level coordination was needed to prevent gaps, duplications, and accidents such as the August 2003 sinking of a K-159 nuclear submarine caused by insufficient over-



Decommissioned Russian nuclear submarines at their Arctic base of Severomorsk awaiting their turn to be dismantled.

To complement the project, Canada, which shares common Arctic waters and interests with Russia, has also donated \$32 million to the Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP) that supports environmental projects on nuclear-related security and nuclear waste management in Northwestern Russia and the Barents Sea region, currently the largest repository of nuclear waste in the world.³⁴ The

sight between working groups.³⁶ Unfortunately, by 2007, questions with respect to prioritization, risk assessment, and planning methods, as well as information sharing, which would help donors to set their own priorities, and coordination, still needed to be clarified and answered.³⁷ The CNS, for example, criticizes Russia's prioritization of socioeconomics (i.e., job creation in the region) over security improvements

for nuclear submarines, a condition that contradicts the GP's security concerns.³⁸

Further criticism lies in a distinct lack of transparency on Russia's part. Here, information sharing is important to both planning and implementation, as it builds confidence among Russia's partners and the Russian public. This sharing would further mean that security concerns are being fully and properly addressed, and that GP activities are designed and performed safely, securely, and cost-effectively. Also, more transparency will ensure that certain tasks, such as those undertaken by Canada, will not be forgotten or de-emphasized. Appropriate inter-agency and inter-state management and information-sharing will make certain that Canadian milestones and continuing projects are properly factored into prioritizing ongoing GP bio-safety and terrorist risk assessment, security measures, including physical protection upgrades – and the elimination of gaps or costly duplication.³⁹

Nuclear and Radiological Protection

Canada's third area of participation in the GP project focuses upon nuclear and radiological protection because existing security weaknesses in Russia could allow terrorists to steal fissile material, weapons, or materials from radioisotope thermoelectric generators (RTGs).⁴⁰ Unclassified data shows that 600 RTGs and 1250 tonnes of poorly guarded weapons-grade nuclear materials, including 600 tonnes of highly enriched uranium (HEU) and separated plutonium, were accounted for in Russia at the end of 2003.⁴¹ Prior to Kananaskis, these materials were subject to numerous attempts to seize, smuggle, or trade them on the black market.⁴² The GP therefore took on the task of upgrading security systems and assisting in the US/Russian led effort to convert 34 tonnes of plutonium that was no longer required for defence purposes into valuable energy for several new Russian fossil fuel power plants currently under construction.⁴³

For these projects, Canada has contributed \$65 million to help secure weapons-grade materials through physical protection and security upgrades at Russian nuclear facilities including sensors, barriers, and intervention response forces.⁴⁴ Canada also created the RTG Master Plan, and pledged \$2 million to "...remove, secure, replace, and decommission Russian RTGs" under the plan's guidelines. Furthermore, Canada pledged \$6 million to upgrade Russia's border security alongside Ukraine and \$9 million toward the project to shut down Russia's last reactor producing weapons-grade plutonium by 2011 – and made an \$8 million contribution to the IAEA Nuclear Security Fund (NSF), which coordinates additional nuclear security activities to "...prevent, detect, and respond to nuclear terrorism."⁴⁵

Additional Problem Areas

However, like setbacks associated with implementing the destruction of chemical weapons and nuclear submarines, several problems have surfaced in the realization of GP goals for nuclear and radiological security. In July 2006, the Strengthening the Global Partnership Project cited transparency issues as the primary impediment to weapons materials security. For example, incomplete accounting of the amount and precise locations of nuclear and radiological materials in Russia have impeded GP coordination efforts, leaving 51 percent of the known facilities containing nuclear materials without any outside security upgrades.⁴⁶ To date, the vulnerability of these sites to theft by terrorists or terrorist suppliers has not been resolved. In January

"However, the sustainability of the GP project of redirecting scientists into these organizations is a grave concern."

2008, Russia claimed that their customs officials had foiled at least 120 separate attempts to smuggle highly radioactive material out of the country in 2007, sparking larger concern with respect to "how many illegal exports were not halted" on Russian borders, let alone at weapons materials facilities.⁴⁷ In one contentious case, a Russian man was apprehended in Tbilisi in January 2006 trying to sell a four-ounce sample of presumably Russian HEU for \$1 million to an undercover Georgian agent.⁴⁸ Although the sample was too small to determine its origin, the Russian connection to the contraband HEU has been established, due to the poor level of weapons materials security in Russia.⁴⁹

The Way Ahead

Therefore, it is clear that while significant headway has been made in the priority projects of chemical weapon and nuclear submarine destruction, resources for these achievements have come at the expense of nuclear and radiological security, wherein the threat of theft is actually a reality. Moreover, what advancements Canada and other GP members have made in securing nuclear materials is overshadowed by the continued theft of the materials they have yet to secure. More information-sharing, and higher levels of GP priority and funding must be directed toward under-protected weapons materials facilities in Russia to ensure that terrorist groups cannot access them, and to meet the third principle of the GP mandate, to "...develop and maintain appropriate effective physical protection measures" of weapons and weapons materials.⁵⁰

The fourth arm of the GP project in which Canada plays a role is in the re-direction of 35,000 to 50,000 underemployed weapons scientists to sustainable, non-military activities, and to ensure they do not sell their expertise or access to weapons-related materials to groups or states of proliferation concern.⁵¹ Because arms-control treaties have reduced the number of nuclear warheads to be developed, tested, maintained, and deployed, "overcapacity in the nuclear sector" has occurred –

a consequence that ensures downsizing, particularly in nuclear cities where the sole industry is the nuclear facility.⁵² Therefore, scientists and other technical personnel who have lost or will lose their jobs require sustainable employment options.⁵³

it assists in the protection and exploitation of research results attained to benefit the scientists creating them, and the economies and societies of the parties governing the Center. Under the GP, Canada has provided about \$562,000 to fund numerous STCU research projects.⁵⁵



Russian Deputy Prime Minister Klebanov inspects a chemical warhead during the inauguration of a plant outside Chelyabinsk tasked with destroying chemical weapons, 8 June 2001.

To assist them, Canada has contributed \$27 million to ongoing research projects at the International Science and Technology Centre (ISTC) in Moscow, and the Science and Technology Centre (STCU) at Kiev. The ISTC funds basic and applied research and technology development, and has integrated approximately 25,000 former Soviet weapons scientists from Russia into the international science community, to address such problems as environmental restoration and arms control verification. Canada's GP contributions have successfully redirected 2000 scientists into technology development for civilian purposes within the ISTC.⁵⁴ The STCU focuses upon the Ukraine, Azerbaijan, Moldova, Uzbekistan, and Georgia. It supports the integration of scientists from these areas into the global scientific and business communities, and

However, the sustainability of the GP project of redirecting scientists into these organizations is a grave concern. Funding for these centres by GP donor states has been reduced by 40 percent, or \$39 million since 2002, a contraction that means current financial support cannot meet new research proposal demands, and that new grants can only redirect scientists for short-term, or two-to-three-year periods. Simply put, as more scientists lose their jobs from downsizing, it will be increasingly difficult to redirect them if there are not enough positions created to accommodate them. Thus, more funding in this sector is required. As well, until the plan for creating sustainable employment opportunities is fully implemented, more effort and funding are also needed to create a broader security culture at weapons facilities among scientists and other personnel with access to sensitive materials.⁵⁶ While no program can guarantee that scientists will refrain from selling scientific knowledge to proliferants, the attempt to instill a strong security culture must be pursued; otherwise the program of redirecting scientists to peaceful occupations will be rendered dangerously incomplete if they are not given sufficient inducements to discourage them from selling out to the "highest bidder."⁵⁷

The last area of the GP project Canada participates in is the non-proliferation of biological weapons, including Russia's stockpile of weaponized diseases.⁵⁸ Inadequate control over biological agents, manufacturing equipment, and scientists after 1991 meant these resources posed significant security risks in light of not only the environmental threats they posed, but also the attention paid by terrorist organizations to the utility of dangerous pathogens and toxins for their programs.⁵⁹ Canada has invested approximately \$610,000 to develop biosecurity and biosafety standards, guidelines, associations, and training for Russia and Central Asia, as well as the implementation of physical security procedures and equipment for laboratory facilities. There is also a developing project to build a new biological containment laboratory that will consolidate dangerous pathogen collections as the Russian government reduces the number of science research facilities from 2600 to 1600 by 2010 – a pro-

cess that may boost efficiency and accountability, but noticeably contradicts efforts to employ weapons scientists.⁶⁰

The Two-Way Street

Still, cooperative initiatives to prevent terrorists from acquiring biological materials require greater assistance from Russia, a necessity the Global Partnership has not yet received in full. So far, Russia has declined to discuss the issue of biological security within the context of the Global Partnership, a point of contention with donor countries like Canada that are working on physical security upgrades for biological sites. In order to fulfill the GP plan of securing biological weapons, donor states need information with respect to Russia's Ministry of Defence biological facilities, including locations, accurate inventory data, and current security conditions.⁶¹

Russian silence on the issue arises from several possible factors. First, since the Soviet Union violated provisions under the 1972 Biological Weapons Convention (BWC) by continuing to develop offensive biological military programs illegally, it is possible that Russia had either sustained biological weapons projects, or had failed to destroy laboratories and large-scale testing equipment as promised when Boris Yeltsin officially eliminated the program in 1992. However, given the chaotic decision-making and lack of inter-agency coordination in Russia during the 1990s, as well as multiple but divergent policy priorities since 2000, it is also possible that Moscow can neither provide accurate data, nor face negative political implications should foreign access to its biological facilities reveal uncomfortable truths.⁶² Other plausible reasons for Russia's lack of transparency include economic motives, such as saving jobs in the defence industry, profits and balance of payments for state and industry, and saving the costs of destruction.⁶³ There are also possible psychological motives, such as the desire to gain leverage or influence in a particular region or country, and the need to retain strong defences in a particular area as other areas are dismantled.⁶⁴ Clearly, political solutions to these variables may be the only way for GP members to get the access and information they require to fulfill their plan to secure biological weapons, an effort that, to date, has "barely scratched the surface."⁶⁵



The destruction of a Tupolev TU-22 *Backfire* strategic supersonic bomber, 12 November 2002.

Conclusion

Overall, since the inception of the Global Partnership at Kananaskis in 2002, considerable developments have been made in numerous areas while meaningful work needs to be implemented in other sectors to ensure terrorists do not intercept WMDs, the ultimate goal of the GP. To ensure a successful outcome, and to strongly justify and encourage further spending by donor states such as Canada, several problems must be addressed and surmounted. Issues of transparency and access in Russia must be resolved so that appropriate coordination and implementation of GP plans can be exercised and prioritized by donor states and personnel, if goals are to be met by 2012. Heavier priority, funding, and on-site implementation must be given to areas such as nuclear and radiological weapons materials facilities, where the security of weapons is known to be weak, and, in some cases, has been compromised. Russia must share information on its biological weapons facilities, because their vulnerability is known only approximately, and few "on the ground" measures have hitherto been taken to eliminate the threat. Further inter-state/inter-agency coordination and oversight is needed to promote efficiency by eliminating unnecessary duplication or gaps in security activities. Donor states, including the US, must also be compelled to honour their pledges, so that these funds can be converted into sustainable projects such as job creation for scientists more quickly, rather than remaining as plans on the agenda.⁶⁶ Lastly, but not insignificantly, issues of liability and taxation must be unraveled, as they also have slowed progress on project implementation and added to the "bureaucratic burden in donor countries."⁶⁷

"Canada remains a stalwart contributor to its GP projects, but its finances are exhaustive..."

However, even if these disparities are resolved quickly, the Global Partnership may still have to extend itself beyond the 2012 deadline and \$20 billion ceiling. Whether this will be considered a failure is a matter of conjecture, as success can only be truly measured once the threat posed by unsecured WMDs in Russia ceases to exist. In the meantime, Canada remains a stalwart contributor to its GP projects, but its finances are exhaustive, despite its most recent earmarks in June 2009.⁶⁸ As well, Canada has called upon all participants to turn financial pledges into concrete activities because "... one of the essential factors of successful projects is a predictable, coordinated, targeted and efficient assistance."⁶⁹ If Canada has merited special praise by completing legal frameworks in Russia and by disbursing funds in a number of

implemented project areas, this progress serves as an example to other donors of what can happen when national leadership and resources are harnessed to their fullest extent.⁷⁰ The Global Partnership and Canada are confident these pledges will be realized, so that investments such as Canada's \$1 billion pledge (including the \$526 million spent to date)⁷¹ will buy more than simply international recognition, but will implement more meaningful and sustainable projects to achieve the goals of weapons and weapons materials security and destruction in Russia.

CMJ



World leaders at the recent G8 summit in L'Aquila, Italy, 9 July 2009.

NOTES

1. Yuri E. Federov, "Nuclear Dilemmas in the 21st Century," in Michael Intriligator, A. Nikitin & Majid Tehranian (eds.), *Eurasia: A New Peace Agenda* (Amsterdam: Elsevier, 2005), p. 111.
2. Gary K. Bertsch and William C. Potter (eds.), *Dangerous Weapons, Desperate States: Russia, Belarus, Kazakhstan, and Ukraine* (New York: Routledge, 1999), p. 3.
3. Jo L. Husbands, "Conventional Weapons," in Jeffrey Larsen (ed.), *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment* (Boulder: Lynne Rienner, 2002), p. 166.
4. Bertsch and Potter, p. 4.
5. *Ibid.*
6. "Memorandum of Understanding between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics Regarding the Establishment of a Direct Communications Link," 20 June 1963, *United Nations Treaty Collection* <http://untreaty.un.org/untf/1_60000/13/37/00025811.pdf>, accessed 22 June 2009.
7. Henry F. Cooper, "ABM Treaty Costs: Prepared Testimony of Henry F. Cooper before the Senate Foreign Relations Committee," 26 September 1996, *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/spp/starwars/congress/1996_hf/s960926c.htm>, accessed 22 June 2009.
8. Susan Willet, *Costs of Disarmament-Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, 2003), pp. 15-20.
9. Bertsch and Potter, p. 5.
10. Guy B. Roberts, "Cooperative Security Measures," in Larsen, pp. 183-192.
11. Kirsty Scott, "Leak Shows Nuclear Trafficking Doubled," *The Guardian*, 14 May 2001.
12. Vladimir Putin, "Telegram of Condolence to US President George W. Bush," 11 September 2001, *President of Russia Official Web Portal*, <<http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2001/09/136023.shtml>>, accessed 22 June 2008.
13. Alexei G. Arbatov, "Superterrorism-Implications for a New Security Strategy," in Intriligator, et. al., p. 95.
14. Valentin Sobolev, "We Must Combat the Sources of Terrorism, Not its Consequences," *Industry Control*, Vol. 10, No. 3-4 (2005), pp. 19-20; Arbatov, pp. 95-96.
15. "Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership: Vol. 4: Russian Perspectives and Priorities," Washington: Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 5.
16. "Resolution 1373," 28 September 2001, *United Nations Security Council* <<http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>>, accessed 23 June 2009.

17. "G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction," 27 June 2002, 2002 G8 Kananaskis Summit Documents <http://www.canadainternational.gc.ca/g8/summit-sommet/2002/global_partnership-partenariat_mondial.aspx?lang=eng>, accessed 23 June 2009.
18. Ronald M. Behringer, "Middle Power Leadership on the Human Security Agenda," *Cooperation and Conflict*, Vol. 40, No. 3 (2005): p. 309.
19. Sean M. Maloney, *Learning to Love the Bomb: Canada's Nuclear Weapons during the Cold War* (Washington: Potomac, 2007), pp. xvii-xix.
20. Steven Kendall Holloway, *Canadian Foreign Policy: Defining the National Interest* (Peterborough, ON: Broadview, 2006), p. 10.
21. Brian Buckley, *Canada's Early Nuclear Policy: Fate, Chance, and Character* (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000), p. 128.
22. John Hay, "Canada," in *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership*, Vol. 3: *International Responses* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2003), p. 6.
23. "Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction," 1 March 1999, *International Campaign to Ban Landmines*, <<http://www.icbl.org/treaty/text/eng-lists>>, accessed 23 June 2009.
24. Bogdan Burudu and Dragos Popa, "Canada-Russia Relations: A Strategic Partnership?" In Andrew F. Cooper and Dane Rowlands (eds.), *Canada among Nations, 2005: Splitting Images* (Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005), p. 191.
25. "Global Partnership Program," *Department of Foreign Affairs and International Trade Canada (DFAIT)*, <http://www.international.gc.ca/gpp-ppm/global_partnership-partenariat_mondial.aspx>, accessed 23 June 2009.
26. Burudu and Popa, p. 191.
27. Hay, p. 6.
28. "Shchuch'ye, Kurgan Region, Chemical Weapons Destruction Facility," *Global Security* <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/shchuchye.htm>>, accessed 23 June 2009; Paul F. Walker and Janina de Guzman, "Implementing Chemical Weapons Destruction in Russia: An Investigation of Best Practices in WMD Demilitarization," *Strengthening the Global Partnership Project* (February 2006), <[http://74.125.93.132/search?q=cache:Z1xM1NxbfSJ:www.sgpproject.org/publications/SGPFS+ueBr1e1/Walker+deGuzman%2520Final.pdf+erratic+funding+from+the+United+States+bureaucratic+delays+in+proc+essing+government+government+agreements+conflicts+over+subcontracting+and+over+\(Russian\)+sites+for+foreigners+working+onsite&cd=1&hl=en&ct=clnk](http://74.125.93.132/search?q=cache:Z1xM1NxbfSJ:www.sgpproject.org/publications/SGPFS+ueBr1e1/Walker+deGuzman%2520Final.pdf+erratic+funding+from+the+United+States+bureaucratic+delays+in+proc+essing+government+government+agreements+conflicts+over+subcontracting+and+over+(Russian)+sites+for+foreigners+working+onsite&cd=1&hl=en&ct=clnk)>, accessed 23 June 2009.
29. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution to Reducing the Threat of Weapons of Mass Destruction, 2006-2007 Annual Report," DFAIT <http://geo.international.gc.ca/cip-pnc/library/GPP_AnnualReport_07-en.pdf>, accessed 23 June 2009, pp. 12-13.
30. Walker and de Guzman.
31. David Filipov and Anna Dolgov, "Push to Guard Arms in Russia at Risk," *Boston Globe*, 26 April 2004.
32. Christina Chuen, "Submarine Dismantlement Assistance," April 2004, Center for Nonproliferation Studies <http://www.nti.org/e_research/c3.4a.html>, accessed 25 June 2009.
33. "Report on the G8 Global Partnership: Annex A," 2008 G8 Hokkaido Summit Documents, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_12_02_en.pdf>, accessed 25 June 2009, p. 5.
34. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," pp. 14-16; "The NDEP's Nuclear Waste Challenge," Northern Dimension Environmental Project <<http://www.ndep.org/home.asp?type=nb&pageid=20>>, accessed 25 June 2009.
35. "NDEP's Nuclear Waste Challenge."
36. Christina Chuen, "Coordinating Submarine Dismantlement Assistance in Russia," September 2004, Center for Nonproliferation Studies <http://www.nti.org/e_press/analysts_subs_080104.pdf>, accessed 25 June 2009.
37. Christina Chuen, "Russian Nuclear-Powered Submarine Dismantlement and Related Activities: A Critique," May 2007, Center for Nonproliferation Studies <<http://cns.mtu.edu/stories/070524.htm>>, accessed 25 June 2009.
38. *Ibid.*
39. *Ibid.*
40. Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms, Final Report (Stockholm: Weapons of Mass Destruction Commission, 2006), p. 83.
41. "Assessing the G8 Global Partnership: From Kananaskis to St. Petersburg," July 2006, Center for Strategic and International Studies, <<http://74.125.95.132/search?q=cache:NfJE766Fc3EJ:www.sgpproject.org/publications/SGPA+ssessment2006.pdf+Assessing+the+G8+Global+Partnership:+From+Kananaskis+to+St.+Petersburg+&cd=2&hl=en&ct=clnk>>, accessed 25 June 2009.
42. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," p. 17.
43. "Report on the G8 Global Partnership," *Heiligendam Summit Documents*, p. 2.
44. "Report on the G8 Global Partnership: Annex A," *Hokkaido Summit Documents*, p. 5.
45. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," pp. 18-19; "Nuclear Security Fund" (2007), *International Atomic Energy Agency* <<http://www-ns.iaea.org/security/nst.htm>>, accessed 25 June 2009.
46. "Global Partnership Scorecard (2006)," *Strengthening the Global Partnership Project* <<http://www.sgp-project.org/publications/GPScorecard2006.pdf>>, accessed 25 June 2009; "G8 Global Partnership: From Kananaskis to St. Petersburg," p. 8.
47. Will Stewart, "Russia Foils Atomic Smugglers," *Telegraph*, 4 January 2008.
48. Lawrence Scott Sheets and William J. Broad, "Smugglers Plot Highlights Fear over Uranium," *New York Times*, 25 January 2007.
49. "Moscow Lashes out at Georgia over Uranium Sale," *Associated Press*, 27 January 2007; Jim Heintz, "Russian City May Be Source for Uranium," *Associated Press*, 27 January 2007.
50. "G8 Global Partnership," *Kananaskis Summit Documents*.
51. Victor Alessi, "The Brain Drain Problem," in *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership*, Vol. 2: *The Challenges* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2003), p. 17; "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," pp. 20-21.
52. Alessi, 17; "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," pp. 20-21.
53. "Global Partnership Scorecard (2006)," p. 12.
54. *Ibid.*, Alessi, p. 6.
55. "Vision, Mission, Near-Term Strategy (2008)," *Science & Technology Center in Ukraine* <<http://www.stcu.int/weare/MissionStatement/mission/index.php>>, accessed 25 June 2009; "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," p. 34.
56. "Global Partnership Scorecard (2006)," p. 12.
57. Alessi, pp. 21-22.
58. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," p. 25.
59. *Weapons of Terror*, p. 112.
60. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," pp. 25-29; "Global Partnership Scorecard (2006)," p. 11.
61. "Global Partnership Scorecard (2006)," pp. 10-11.
62. *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership*, Vol. 4: *Russian Perspectives and Priorities* (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2003), pp. 126-129.
63. Herbert Wulf, "Transparency in Armaments and Other Confidence Building Measures," in Jozef Goldblat (ed.), *Nuclear Disarmament: Obstacles to Banishing the Bomb* (London: IB Tauris, 2000), p. 94.
64. *Ibid.*
65. Michele A. Flournoy, "The G8 Global Partnership: Successes and Shortcomings: Testimony before the United States House of Representatives Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation," 30 June 2005, Center for Strategic and International Studies <http://www.global_security.org/wmd/library/congress/2005_h050630-flournoy.pdf>, accessed 26 June 2009, p. 10.
66. *Ibid.*, p. 2.
67. "Global Partnership Scorecard (2006)," p. 12.
68. Building up to the July 2009 G8 L'Aquila Summit, G8 Foreign Ministers met at Trieste, Italy on 26 June. Canadian Foreign Minister Lawrence Cannon announced the geographic expansion of the GP beyond the borders of the former Soviet Union saying this expansion would allow Canada to address WMD proliferation "wherever the most significant threats exist." Canada will continue to fund existing projects and has earmarked 180 million to upgrade physical protection systems at seven Russian nuclear facilities, secure transport of nuclear materials, design a new biological containment facility in Bishkek, Kyrgyzstan, and decommission five more nuclear submarines. See "Canada Announces Contribution to Reduce Threat of Weapons of Mass Destruction and Expands Global Partnership Program," 26 June 2009, *Department of Foreign Affairs and International Trade*, <http://www.international.gc.ca/MinPub/Publication.aspx?lang=eng&publication_id=387317&docnum=178>, accessed 27 June 2009.
69. "Global Partnership Program: A Tangible Canadian Contribution," p. 37.
70. Flournoy, p. 4.
71. "Canada Announces Contribution," *Nullum in, veliqui blare veliqui nonsecte facidunt alism ipsi at ip et, venim quat titi lupat*



An elderly woman walks with the aid of a stick at the Kiroirwe internally displaced people's camp, 10 December 2007.

“FIRST WE HOLD OUR NOSES, THEN WE SEEK JUSTICE.” THE APPLICATION OF THE SOFT APPROACH IN THE CHAPTER VII OPERATIONS CONDUCTED IN THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO

by Larry Aitken

Conflict Background in Brief

The conflict in the Democratic Republic of the Congo (DRC) is, in many ways, typical of post-colonial Africa. It has as its antecedents the long and often brutal colonial administration by Belgium, followed by a hurried and fragile independence with a small hope of democratization, and, finally, by years of rule under the thumb of a despot dictator. In the dying days of his rule, a fledgling democracy once again materialized, but even these embers were smothered by the civil wars that ensued. The conflict in the DRC was exacerbated by the spillover of more than 10,000 Hutu rebels with links to the genocide in Rwanda in 1994,¹ and also by the unbridled exploitation of the Congo's natural resources by its neighbours and by multinational consortia.

During the past two decades, the country has been ravaged by two wars: The First Congo War (1996-1997) ended when the Zairian President Mobutu Sésé Seko was overthrown by rebel forces backed by foreign powers, such as Uganda and Rwanda. Rebel leader Laurent-Désiré Kabila declared himself to be president, and he changed the name of the nation back to the Democratic Republic of the Congo. This war provided the foundation *for*, and was quickly followed *by*, the Second Congo War, which began on 2 August 1998. Also known as Africa's World War and the Great War of Africa, and although it officially ended in 2003 when the Transitional Government of the Democratic Republic of the

Brigadier-General (ret'd) Larry Aitken, OMM, CD, a Signals officer and a veteran of MONUC, is the former Director of Professional Development and Acting Commander of the Canadian Defence Academy.

Congo assumed power, its aftershocks continued to threaten a third war. The largest war in modern African history, one of the deadliest conflicts since the Second World War, it directly involved eight African nations, as well as at least 25 armed groups, during which 3.9 million people died, mostly from starvation and disease. Millions more were displaced from their homes or sought asylum in neighbouring countries.² The UN mission, *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo* (MONUC), was authorized by UN Security Council Resolution 1258 in August 1999 to assist in the peace process to end this war.³

Six months later, UN Security Council Resolution 1291 authorized the deployment of a maximum of 5537 military personnel to the DRC, including 500 military observers, with an ambitious mandate to monitor the implementation of the Ceasefire Agreement and the redeployment of belligerent forces, to develop an action plan for the overall implementation of the Ceasefire Agreement, to work with the conflicting parties to obtain the release of all prisoners of war and military captives and the return of human remains, to facilitate humanitarian assistance, and to assist the Facilitator of the National Dialogue.⁴ Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, the UN Security Council authorized MONUC to take necessary action in the areas of deployment of its infantry battalions, to protect UN personnel, facilities, installations, and equipment, to ensure the security and freedom of movement of its personnel, and to protect civilians under imminent threat of physical violence.

The buildup of peacekeepers in the DRC was gradual, starting with 90 UN observers in 1999, and building gradually to 2003, when the failed deployment of UN troops to Bunia demonstrated that the UN had little leverage without greater firepower against many thousands of armed belligerents and rebel groups. The death of two UN observers, and the loss of con-

"The death of two UN observers, and the loss of control in Bunia, prompted the United Nations Security Council to raise the troop ceiling to 10,800 personnel."

trof in Bunia, prompted the United Nations Security Council to raise the troop ceiling to 10,800 personnel.⁵ Eventually, on the eve of the elections, the total deployed strength would reach 18,700 troops.⁶ However, for a country the size of the DRC, this represented less than one peacekeeper for each 125 square kilometres, not including 10,730 kilometres of borders. By way of comparison, the NATO-led UN mission in Kosovo deployed 2.6 soldiers per square kilometre, in Sierra Leone, one UN soldier for each four square kilometres, and in Haiti, one UN peacekeeper for each three square kilometres. The MONUC military planners requested a troop level of 32,000, or eight brigades; the UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) had requested 24,500 troops, but the final total for the mission in support of the elections of 2006 was 17,400 personnel.⁷ The UN mission in the DRC was to discover that, without sufficient troop strength to complete the mission of 'peace making,' it had to engage in the process of stability operations with the assistance of the *Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC).

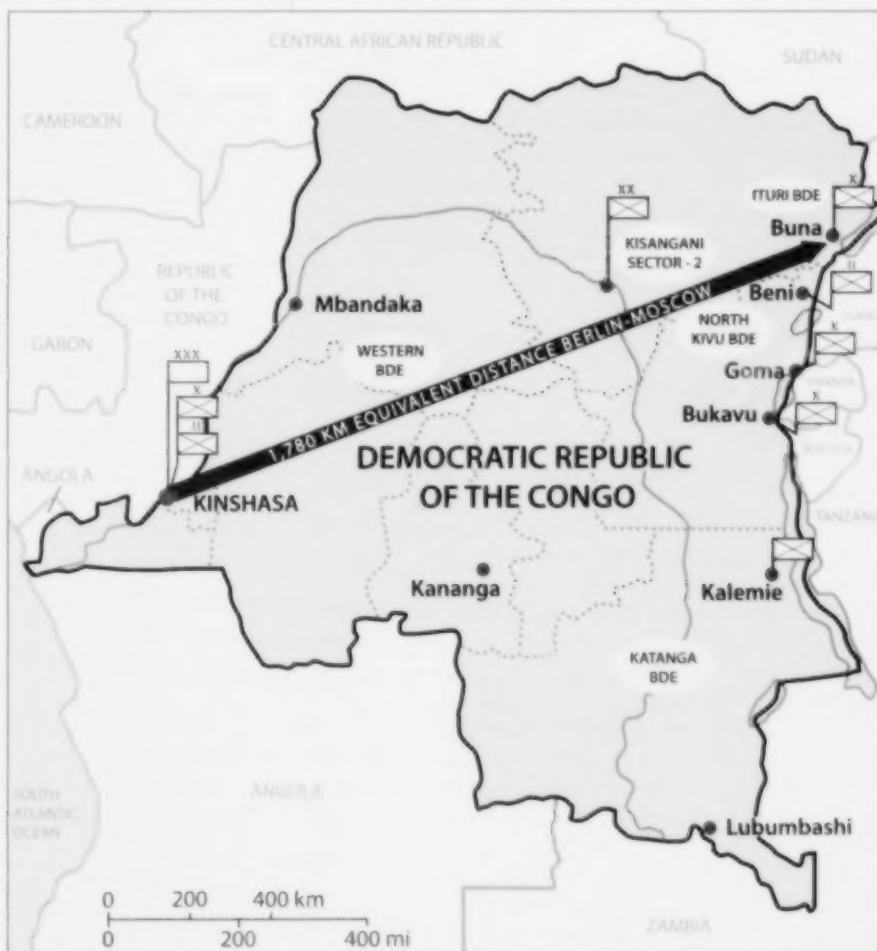


Figure 1: MONUC Deployment

Politically, the country had 'danced' with the start of a democratization movement in 1980 – which Mobutu quickly suppressed, jailing its leaders. The eventual defeat of Mobutu by Laurent Kabila was effectively the transfer of powers between dictators; the concept of democracy would have to wait for the wars to end. This seat of power was also the epicentre of political seismic activity: the assassination of President Laurent Desire Kabila in 2001 nearly brought the country into another war. The Global and Inclusive Agreement on Transition in the Democratic Republic of the Congo, signed in Pretoria, South Africa, on 16 December 2002, was brokered by South Africa, and brought with it a roadmap to elections, an agreement by warring Congolese parties to assist in the transition of power, and an agreement for disarmament.⁵ The power-sharing agreement that became known as '1+4' served to stabilize the politics of the country, and it provided the necessary impetus toward disarming more than 200,000 armed combatants throughout the country through Disarmament, Demobilization, and Repatriation (DDR), and dealing with foreign combatants through Disarmament, Demobilization, Repatriation, Resettlement, and Reintegration (DDRRI). The road to stability was therefore to be guided by political, economic, and, later, by security sector reform (SSR).

Application of the Chapter VII Mandate

The UN SC Resolution 1565 of 1 October 2004 provided a robust mandate to MONUC to use preventive force under Chapter VII of the UN Charter to protect civilians, to stabilize the security environment, and to disarm combatants. This was later built upon, following the national elections in 2006, to include:

- Building a stable and secure environment;
- Consolidating democracy and promote effective governance; and
- Supporting the local peace process.⁶

United Nations Secretary-General Kofi Annan appointed William Lacy Swing on 1 July 2003 as his Special Representative for the Secretary General (SRSG) for the Democratic Republic of the Congo with the rank of Under-Secretary-General.^{6b} He was the key figure for the transition of power within the DRC. He was also the one who coined the phrase that would typify MONUC's successful interaction with the host nation, namely: "First we hold our noses, then we seek justice."

The strategy had three lines of operations (LOOs): engagement at the diplomatic level through the *Comité International d'Accompagnement de la Transition*

(CIAT), direct engagement with each of the signatories to the 1+4 accord and the electoral commission, and working with national authorities to support the DDR process. The supporting military mission was to:

"...deter armed challenges to the transitional process through proactive operations, particularly in the East, in order to improve the security environment and set conditions for post election stability and reduction of spoilers' interference."⁷

This translated into a military operational level campaign plan (Figure 2) with three Lines of Operations:

- a. To Support the processes of security sector reform through the training of 18 FARDC brigades, as well as through the DDR process;
- b. To compel armed groups to surrender and attend DDR; and
- c. To protect UN personnel, facilities, and the local population under imminent threat, as well as protection of the borders of the country from the illegal crossings of armed groups.

Knowing whom to support

The most critical question to answer was determining whom to support. Although the Transitional Government had a mandate, the president had considerable powers, and was often in direct and indirect conflict with his four vice-presidents. Several of them were very unsavoury characters, one of whom would eventually be indicted by the International Criminal Court (ICC) for crimes against humanity,¹² but since the peace had been made between these militia warlords and the government, they were 'the only players in the game.' The UN had to appear neutral, supporting compromise and conciliation amongst the parties, while not being impartial to the conflict. On 20 August, one of the greatest tests of the mission occurred when the president's Republican Guard attacked the residence of

Vice-President Jean Pierre Bemba. Unfortunately for the government forces, the head of the UN Mission and 12 members of the CIAT were visiting Bemba at the time, and they became 'caught in the crossfire.'¹³ The UN had both the clear need and the authority to intervene, and some hours later, the combined efforts of the MONUC Western Brigade and the European Force (EUFOR) were able to stop the attack and to convince the government forces to withdraw. The UN needed to ensure that all parties (signatories to the peace process) received impartial support to maintain political space for them.

"Recognizing the vulnerability and sensitivity of the new government to international media, MONUC chose not to publicly criticize the government."

Supporting the Sovereign Government

Recognizing the vulnerability and sensitivity of the new government to international media, MONUC chose not to

cles were shipped to the nation's capital, Kinshasa, they were kept under constant surveillance by UN observers. Blocking positions were developed with anti-tank obstacles to prevent the rapid deployment of the tanks and APCs into the city core.

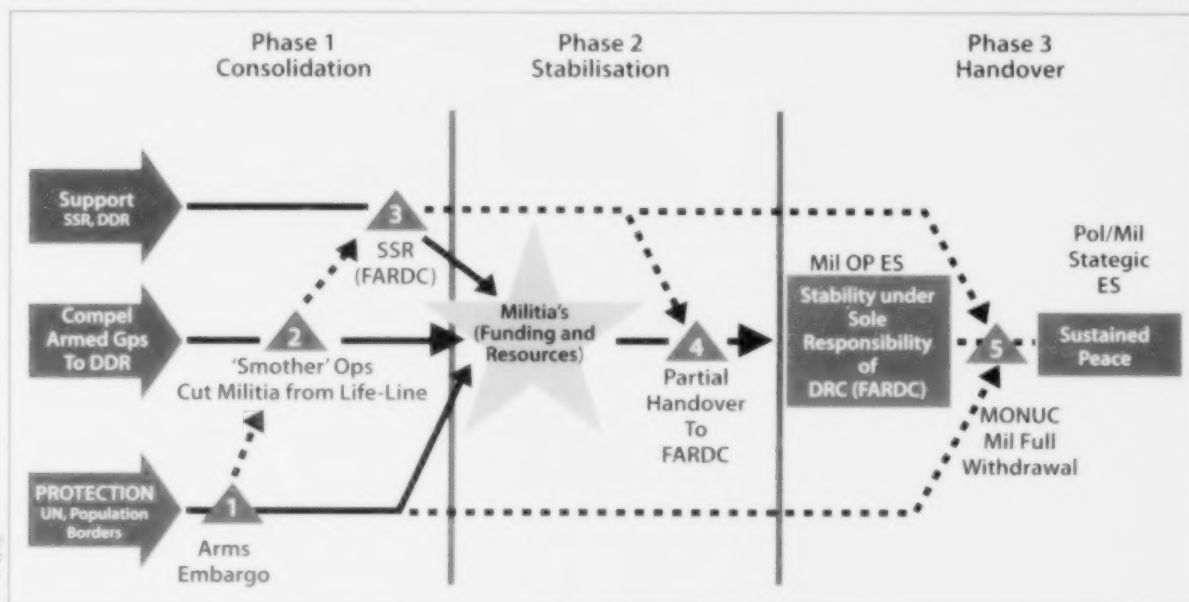


Figure 2: Military Operational Level Campaign Plan.

publicly criticize the government. Secondly, the SRSG worked to ensure that the UN was there to *support* the government, not to *supplant* it. For a new sovereign government of a country just out of war, coupled with bad memories of colonial rule, this was the first order of the day. MONUC consistently chose to work with the Government, not to embarrass it publicly. In the aftermath of the bloody civil war uprisings in Kinshasa and of the political-religious group, the Bundo Dia Kongo (BDK) in Bas Congo, the UN mission brought the results of its human rights investigations to the government, not the press. And although the UN was roundly criticized for this approach, it ensured that these investigations did not publicly criticize the government. The SRSG engaged the leaders of the government in closed door sessions on all aspects of alleged human rights abuses.

Do not directly challenge the government

This was a difficult tenet to follow, particularly when it was revealed that the government was undertaking operations in an underhanded manner. In September 2006, UN observers in the port city of Matadi discovered the off-loading of a cargo of tanks and armoured personnel carriers (APCs) into a portside warehouse. Caught in an apparent violation of the UN arms embargo, the government first denied that they were the owners of these vehicles, and then later explained that they were a legitimate purchase made by the previous government. MONUC viewed these armaments as potential 'peace breakers' in the days ahead if used by the president's Republican Guard against his political adversaries. Later, after these vehi-

cles were shipped to the nation's capital, Kinshasa, they were kept under constant surveillance by UN observers. Blocking positions were developed with anti-tank obstacles to prevent the rapid deployment of the tanks and APCs into the city core.

**Keep dialogue going –
As long as they are talking,
they are not killing each other**

Following the armed uprising in August 2006, the heads of the warring forces in Kinshasa signed a ceasefire accord and agreed to two key actions. A verification team consisting of MONUC, EUFOR, *Police Nationale Congolais* (PNC), *Forces Armées de la République du Congo* (FARDC), and representatives of the warring parties was to patrol the streets of central Kinshasa to ensure adherence to the agreement, and a Joint Commission was formed to investigate the cause of the hostilities.¹⁴ The daily, direct dialogue of the concerned parties served both to keep the main issues on the agenda of the day, and to ensure that a mechanism of inquiry could investigate the claims of each side. This close engagement also ensured that all allegations were addressed, and that rumours did not spiral out of control. The actions of joint patrolling, joint investigations, and verification meetings continued for several months, ending only in December after the run-off election established the National Government. During this period of time, it maintained the peace in Kinshasa.

Take action to protect the population

Although a Chapter VII mandate authorizes, indeed *requires*, the UN to take action where civilians are at risk of physical attack, in the DRC, the UN forces were thinly dispersed, too dispersed to effectively respond across the nation. Complicating this work even more was the reality that, in the DRC, the major perpetrators of human rights abuses were the members of the national security establishments, specifically the FARDC and the PNC. The UN had no power of arrest over these forces, and intervention would bring the UN into direct conflict with the national government. Accordingly, MONUC worked to achieve the effect of holding the national government responsible by reporting human rights abuses to them while, at the same time, working through training and joint operations to stop these incidents from occurring. Security sector reform, although very much the 'long pole in the tent,' would take years to achieve, but could be started through joint actions between the UN forces and those of the DRC. A joint doctrine was developed that focused, not only on the issues of command and control, and logistical support of operations, but, more importantly, upon action to stop human rights abuses wherever they were reported or observed. The FARDC and the PNC were required to intervene, arrest, and investigate all incidents of observed abuse. Additionally, cases of human rights abuses reported by Military Observers (MILOBs) or by non-governmental organizations (NGOs) were collated and formally

"The FARDC and the PNC were required to intervene, arrest, and investigate all incidents of observed abuse..."

handed over to the government on a monthly basis. Sadly, these lists were always quite long, and were seldom acted upon.

Understanding that to be neutral is not to be impartial

Being neutral means that you stand there and say: "Well this has nothing to do with me," while being impartial means that you stand there, you judge the situation as it is and you take action."¹⁵ UN forces are impartial and not neutral. When the UN bluffed but did not intervene, such as in Bukavu and Bunia in 2003, hundreds of persons died, and the subsequent rioting in the capital, more than 1500 kilometres away, threatened the safety of international personnel and shook the foundations of the UN mission. When, in December 2006, a similar operation was launched by N'kunda's militia, the UN intervened quickly and decisively, utilizing the full weight of the Indian brigade, including MI-24 *Hind* gunships, to ensure that a key city was not lost. In the days that followed, support for the UN by the Congolese people was at an all-time high, as the UN was seen to take action to protect the population.

Support the lead of the Government

SRSG Swing and Lieutenant General Gaye were careful not to become embroiled in the process of solving prob-



Policemen guard a MONUC peacekeepers' light helicopter after an emergency landing at Barriere Iga near Bunia, 1 November 2006.

lems for the government. Rather, they supported actions that were led by the national government. Military operations were initiated from a joint context, and, although the UN was required to provide additional logistical support for the FARDC, MONUC did not act independently of the FARDC in conducting operations against militia groups. When asked to intervene against General N'kunda in North Kivu, MONUC did not take independent action, as this would have placed UN personnel and NGOs at risk of attack by the rebel forces, and generated an escalation of military action when a political compromise was needed. MONUC neither *contacted* nor *met* with rebel force leaders without the agreement and support of the national government.

Intervene when necessary, and do not fail

There were several occasions when MONUC had to act against the wishes of the President to ensure peace and stability. These interventions were done to save the lives of the local population, to prevent violence from escalating, and to ensure that a proper handover to civilian authorities was achieved. During the recent history of bloody uprisings and violence, the government had demonstrated a willingness to send in its poorly-trained army to deal with situations of civil unrest that its police forces could not contain – an action that

only served to exacerbate the situation and start a spiral of further civil unrest and disproportionate military intervention. MONUC therefore had to send both troops and police units (experts in crowd control) to various flashpoints across the country, from Kinshasa to Bas Congo in the east, to M'bjui Mayi in the interior. The arrival of the UN forces had a calming effect upon the situation. Neither party fired upon the UN forces, and a disengagement of the combatants was achieved. The final stage in the interventions consisted of human rights investigations that were initiated as quickly as possible after the events. These investigations often revealed systemic problems with respect to the security forces, and they were the only unbiased reports that all parties of the government could use as the basis for further action. Events in 2003 clearly indicated that, if the UN chose to intervene, it must do so with sufficient firepower, mandate, and training to control events. The arrival of EU military forces (EUFOR) in 2006 in support of the elections was a clear indication of this lesson having been learned.

Use of UN Force Reserves and telegraphing intentions

Given the size of the DRC and the paucity of UN troops, MONUC frequently had to move its Force Reserve and



UN peacekeepers take up positions in Goma, 12 December 2007.

divisional reserves across the country, from one flashpoint to another, to restore peace and stability. It required at least 36 hours to move a battalion, on an emergency basis, from one part to another part of the country, and, given the abysmal state of the road networks, these forces were almost always moved by air. While the arrival of troops did quell the violence on the ground, frequently, these troops were late to need, arriving after the major skirmishes had occurred. To reduce the lag time for arrival, the UN often telegraphed the movement of the troops to the government, and, whenever possible, pre-positioned the troops in areas where conflict was anticipated. Of course, this was a 'two-edged sword,' for once the troops were committed, few additional troops could be made available to reconstitute a new reserve. The movement of the reserves became a focal point for the militias and the government. Luckily, there was only one crisis at a time during this period.

Use of Information Operations (IO)

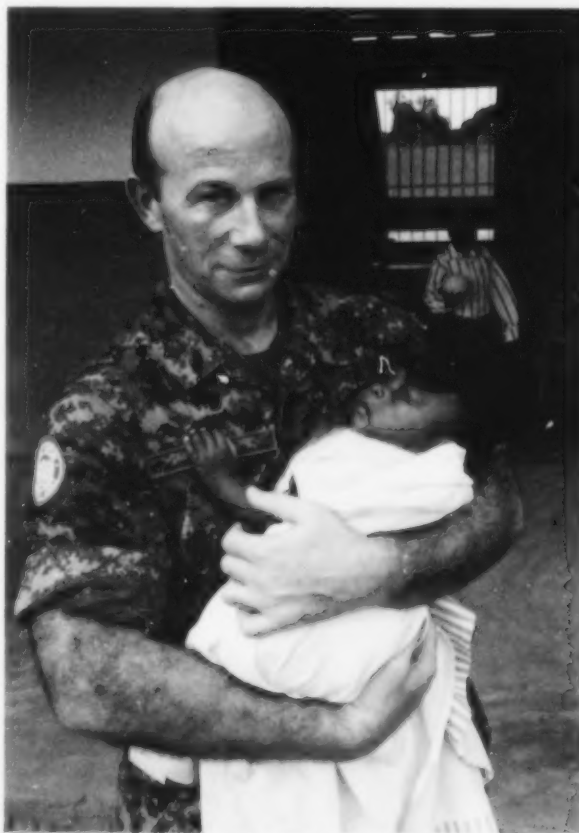
One of the challenges associated with working in a multinational UN headquarters that employed many Congolese nationals was that it was very difficult to keep a secret. None of the radio channels or telephones was secured via encryption and it was widely believed that the national intelligence service kept a close eye (and ear) upon UN communications. Recognizing this, MONUC began to use IO to influence the outcome of events by allowing the release of key information, particularly the movement of the Force Reserve. In one example of IO, MONUC planned a deployment of forces to Garamba National Park, just south of the Sudanese border, to influence the movement of the sectarian guerrilla force, the Lord's Resistance Army (LRA), and to encourage their adherence to the peace process. Although the deployment did not occur, the impression that an operation was imminent had the desired effect to contain the LRA and support the peace process.

Conclusion

If the success of a mission can be measured in terms of effect, then the application of soft power was effective in the Congo during the critical transition years of 2005-2007, bringing peace, and then the first free and democratic elections to the DRC in over 40 years. This application of power

required not only the sustained engagement of all major political actors and support from the international community, but a careful consideration of the needs and the development of a fledgling government. It allowed the UN mission to pursue the higher objectives of peace building while not being distracted by local crisis management. The military campaign designed to support the UN strategy of nation-building needed to be flexible, but decisive, and clear lessons can be learned from this campaign that could assist in future Chapter VII mandates conducted on the continent of Africa.

CMJ



Then-Colonel Larry Aitken and a 'little friend.'

NOTES

1. Inter-nation Crisis Group: Africa Briefing Number 25, Nairobi/Brussels, 12 May 2005.
2. Coghlan et al.: *Mortality in the Democratic Republic of the Congo: An Ongoing Crisis*. <http://www.thetc.org/resources/2007/2006-7_>. Accessed 20 October 2008.
3. Press Release SC/6711. Security Council authorizes deployment of UN military liaison personnel to capitals of signatories of Agreement on Democratic Republic of the Congo.
4. S/RES/1291 (2000) Security Council resolution 1291 (2000) on the Situation in the Democratic Republic of the Congo.
5. History Repeating Itself: The DRC and the UN Security Council. Virgil Hawkins. <<http://www/issafrica.org/ASR/12No4/EHawkins.html>>. Accessed 28 October 2008.
6. <<http://monuc.unmissions.org>>. Accessed 20 October 2008.
7. Author's notes from meetings with DPKO Force HQ MONUC.
8. Inter-nation Crisis Group: Aprical Report Number 108, 27 April 2008.
9. <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrs.html>>. Accessed 28 October 2008.
10. <<http://www.un.org/News/press/docs/2008/africa.html>>. Accessed 20 October 2008.
11. <<http://monuc.unmissions.org/>>. Accessed 20 October 2008.
12. <<http://www.africajet.com/news/africa-news/international-criminal-court-indicts-former-drc-congo-leader-2009061729891.html>>. Accessed 18 November 2008.
13. Author's notes from Crisis Action Team meeting, 20 August 2006.
14. <<http://www.dfa.gov.za/docs/2006/pq/pg161w.htm>>. Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa. Published in Internal Question Paper No. 26 of 2006.
15. J. Cammeart, *Learning to use Force in the Hood in Peacekeeping* <http://www.issafrica.org/dynamic/administration/file_links/MONUCSITREPAPR07.PDFlink>.



A Canadian Forces CF-18 Hornet escorts a United States Air Force B-52 during a recent Exercise Amalgam Dart.

THE SECURITY AND PROSPERITY PARTNERSHIP: WILL CANADA GAIN SECURITY AND PROSPERITY AT THE EXPENSE OF SOVEREIGNTY AND WILL IT ULTIMATELY LEAD TO THE MILITARIZATION OF CANADA?

by Tracy Thibault

Introduction

An article was published recently by a Canadian economics professor, asserting that the real objective underlying the Security and Prosperity Partnership (SPP) is, "...to militarize civilian institutions and repeal democratic government." The article goes on to state that, "...ultimately what is at stake is that beneath the rhetoric, Canada will cease to function as a nation."¹ Intrigued by these statements, I decided to research these assertions as an extension of my studies in the field of Homeland Security.

In the course of my research, I have found that several bi-lateral and bi-national security initiatives have surfaced in the past decade, and, with these, there seems to be a deepening fear that these security countermeasures negatively impact Canada's sovereignty.²

At the core of the relationship between security and sovereignty are questions of fact and legality. Canada, under British rule, gained control over its relations gradually, beginning with Confederation in 1867. The key element of sovereignty in a legal sense is that of exclusivity of jurisdiction, which is applied to the authority of land within its territorial limits. Jurisdiction is the right and power to interpret and to apply the law.³ The test, then, to determine whether a state has obtained that authority or sovereignty over its land would be one of effective occupation and control, manifested through continuing acts of authority. The capacity to defend Canada's

Tracy Thibault is a Reservist member of the Canadian Forces who was recently on education and training leave in Colorado Springs, Colorado. Her studies are in the field of Homeland Security and Public Safety. Tracy has obtained an Associate degree, a Bachelor of Science degree, and is currently enrolled in Long Island University's Homeland Security Management Masters program.

sovereignty could then be stated as effective surveillance and protection of the entire country. By this reasoning, sovereignty and the continuous development of a country and security are interconnected.

Security

What is security? In its simplest form, security is protection. Security needs and measures continuously change with pending threats. Measures we develop today will most likely not be what our children will use in the future. In a world where privacy and security often collide, the aim is to take the convergence of security concerns and carefully balance them, while keeping in mind the protection of the country and the security of the individuals therein.⁴

Important elements to consider when discussing sovereignty include the fact that man-made disasters (WMD, terrorism), global warming, diseases, and natural disasters all ignore territorial limits. One of the most detrimental impacts upon Canada's economy came from the aftermath of the 9/11 attacks. As such, perhaps the clearest lesson learned regarding national security over the past decade is that transnational security threats can best be met through multinational security cooperation. Regional conflicts, proliferation, environmental disasters, and even organized crime and trafficking can be solved only through the broadest possible cooperation.⁵ Success in security measures requires close cooperation, communication, and coordination among various national and international agencies.

By virtue of geographic proximity, shared common values and institutions, as well as numerous defence and security arrangements, Canada and the United States have developed a natural alliance. Accordingly, the two countries share more

than 252 Nation-to-Nation Agreements, with 67 treaty-level agreements related to defence, such as the North American Aerospace Defence (NORAD) agreement, and 214 Memoranda of Understanding (MOUs) between the Department of National Defence (DND) and the US Department of Defense (DOD). Despite their close relationship, both nations have remained sovereign over the years. In the new security environment, where terrorism is ever present and constantly looming, building upon and strengthening the Canada-US defence relationship is crucial to the future stability of the continent.

Since 11 September 2001, much has been done to restructure defence and security departments in Canada and the United States, and to redistribute assets to better align both nations with existing threats. Needed steps have been taken to organize a multinational front against terrorists and the countries that support those terrorists. These actions necessitated international coordination and measures to facilitate cooperative efforts with foreign counterparts on security measures, and counter-terrorism activities, such as intelligence gathering and information sharing. Since the two countries share many strategic interests, anything Canada does to protect itself in the area of security measures is likely to complement US national security interests, and vice versa.

The purpose of the Security and Prosperity Partnership (SPP) signed by Prime Minister Paul Martin, President Vicente Fox, and President George W. Bush on 23 March 2005 was to:

"Establish a common approach to security to protect North America from external threats, prevent and respond to threats within North America, and to further streamline the secure and efficient movement of legitimate, low risk traffic across our shared border."⁶

Over 300 initiatives from the SPP are aimed at harmonizing North American policies dealing with food, drugs, security, immigration, refugees, manufacturing, the environment, and public health – with the following over-arching fundamental goals:

- Coordinate our security efforts to better protect citizens from terrorist threats and transnational crime and promote the safe and efficient movement of legitimate people and goods;
- Expand economic opportunity for all our people by making our businesses more competitive in the global marketplace, cutting red tape, and providing consumers with safe, less expensive, and innovative products; and

"Success in security measures requires close cooperation, communication, and coordination among various national and international agencies."



- Enhance our common efforts to combat infectious diseases, develop responses to man-made or natural disasters to enhance our citizens' quality of life, protect our people and our environment, and improve consumer safety.

These goals indicate that the SPP is focused upon interoperability⁷ that would increase efficiency, minimize information gaps, and enhance the ability of North America to react to security, economic, and global market issues. The SPP emphasizes that US-Canada cooperation with respect to homeland security is absolutely essential for both nations. Canada and the US are faced with many of the same challenges in homeland security, and, very often, they work together, despite different organizational and legal structures. The SPP maintains that security issues have no borders and transcend national and institutional boundaries, and, therefore, successful contingency planning is essential, and must be joint and combined, i.e. bilateral, binational, and multi-agency. The SPP's Security Agenda is being addressed by 10 working groups with 10 goals:

- Traveler Security
- Cargo Security
- Border Facilitation
- Aviation Security
- Maritime Security
- Law Enforcement
- Intelligence Cooperation
- Bio-protection
- Emergency Management
- Science and Technology

The SPP Prosperity initiative uses subject-expert work groups focused upon:

E-Commerce and Information and Communications Technologies

- Energy
- Environment
- Financial Services
- Food and Agriculture Regulatory Systems

- Health
- Manufactured Goods and Sectoral and Regional Competitiveness
- Movement of Goods
- Transportation

The latest in national security initiatives is encompassed in the SPP, which is a transnational partnership between Canada, the US, and Mexico, and it is based upon the principle that prosperity is dependent upon security. So why does an initiative to collaborate and recognize that these great nations share a belief in freedom, economic opportunity, and strong democratic institutions cause controversy?



Dr. Ethel Palacios from the Mexican Ministry of Health, William Horne from Canada's Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), and Francisco Averhoff from the US Center for Disease Control discuss mutual concerns at the Tri-National Pandemic Influenza Conference, 5-6 September 2007.

Dr. Michel Chossudovsky, a professor of economics at the University of Ottawa and editor of GlobalResearch.ca, has challenged the SPP initiative. Dr. Chossudovsky wrote, "... [that] the real objective underlying the SPP is to militarize civilian institutions and repeal democratic government...territorial control over Canada is part of the U.S. geopolitical and military agenda."⁸

For Dr. Chossudovsky's theory on militarization to prove correct, one would think the specific SPP initiatives would have to be led by Department of Defense (DOD) and the Department of National Defence (DND). Yet, only 31 initiatives have both DOD and DND in supporting roles, and only in two instances are they lead agencies. They fall under Goal 9 of the SPP, which states:

Goal 9: developing and implementing a common approach to critical infrastructure protection (CIP), and response to cross-border terrorist incidents and, as

applicable, natural disasters. Specifically, the SPP CIP efforts focus on protection and response strategies and programs in mutually determined priority areas, including but not limited to, energy, dams, telecommunications, transportation, nuclear, radiological, Defense Infrastructure Protection (DIP) and cyber systems.

“Dr. Chossudovsky further argues that Canada will cease to function as a nation, and will therefore lose its sovereignty.”

This goal focuses upon establishing a common approach, but it does not reflect an initiative for the “militarization” of any nation. If militarization is the process by which a society organizes itself for the production of violence, a military that is requested to support or assist an organization with security initiatives does not equate to militarization, especially when neither military has jurisdiction over the other nation.

Dr. Chossudovsky further argues that Canada will cease to function as a nation, and will therefore lose its sovereignty. His argument is based upon the following three premises, which will be addressed in subsequent paragraphs:

- Its borders will be controlled by US officials and confidential information on Canadians will be shared with Homeland Security;
- US troops and Special Forces will be able to enter Canada as a result of a bi-national arrangement; and
- Canadian citizens can be arrested by US officials, acting on behalf of their Canadian counterparts, and vice versa.

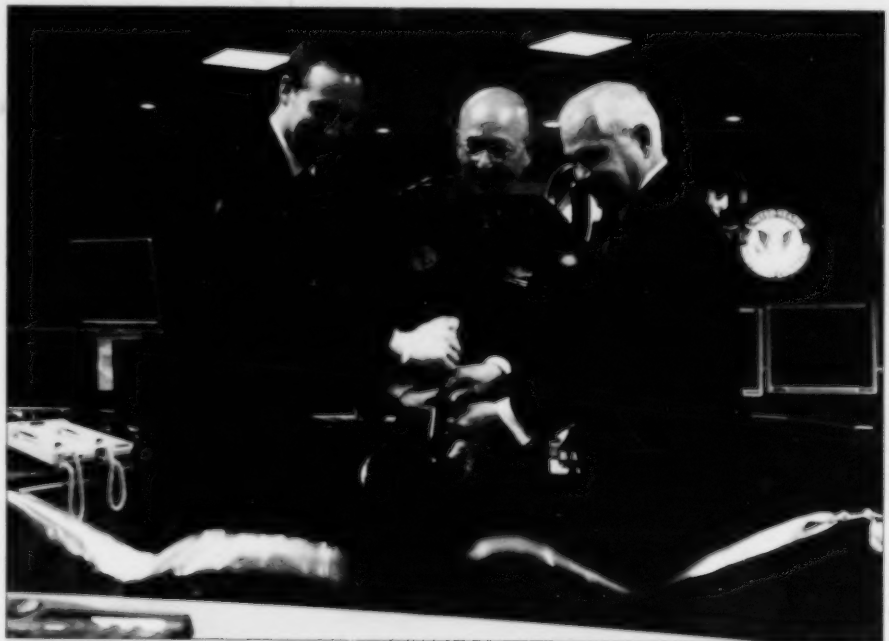
Premise 1 – Will Canada’s borders be controlled by US officials, and will confidential information about Canadians be shared with Homeland Security?

The Canada-US border is the longest international border in the world. This 5000+ mile stretch between the United States and Canada remains the longest demilitarized border in the world, with billions of dollars a day in trade and thousands of people flowing across it on a daily basis. And Canada and the US have a strong and long history of cooperation relating to the movement of people across their shared border.

Food Inspection Agency. Along with the CBSA, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) and the RCMP hold responsibilities for customs and border security.

On the American side, the Department of Homeland Security (DHS) is charged with preventing the entry of terrorists, securing the borders, and carrying out immigration enforcement functions. It does this by employing the US Customs and Border Protection (CBP) agency to protect America’s borders. The Department of Defense role in the execution of this responsibility is to provide support to DHS and other federal, state, local, and, in some cases, foreign law enforcement agencies, when requested.

When it comes to sharing confidential information, formal agreements such as the Canada/United States General Security of Information Agreement (1962), and the recent Canadian Public Safety Act of 2004, allow Canadian intelligence, immigration, and police authorities to share information with US counterparts through informal methods. This is not part of any SPP initiatives. Rather, this border support and collaboration has been occurring for years between both nations.



The Honourable Peter MacKay, Canada’s Minister of National Defence, Secretary of Defense Robert M. Gates, and NORAD/USNORTHCOM Commander-in-Chief General Victor E. Renuart ‘cut the ribbon’ at the new command centre, Peterson Air Force Base, Colorado, 13 May 2008.

One of the first examples of bi-lateral border support is the Integrated Border Enforcement Team (IBET) program. This multi-faceted law enforcement initiative is comprised of both Canadian and American officials, and it has been around since the mid-to-late 1990s. The first IBET developed near Chilliwack in British Columbia between the RCMP, the US Border Patrol, and the US Customs Service. It was in April 2001 that the concept was formalized through public safety and anti-terrorism funding from the Government of Canada, and it was fully sanctioned by the Canadian and American federal governments. Its expansion was officially mandated in the Smart Border Declaration announced on 12 December 2001. This declaration consisted of a 32-point Action Plan, which is based upon four pillars, namely: the secure flow of people, the secure flow of goods, secure infrastructure, and information sharing and coordination in the enforcement of these objectives.⁹ Smart Borders encompasses a range of individual and cooperative initiatives that will be shared in compliance with the privacy laws of both countries. Its overall aim is to increase awareness and information sharing between Canada and the United States.

Since IBET's inception, it has identified a number of national security cases, disrupted organized crime activities, confiscated drugs, weapons, and tobacco, and has intercepted criminal networks attempting to smuggle illegal migrants into both Canada and the United States. Intelligence is developed and shared with all IBET partners in strict accordance with applicable laws, regulations, and agency/departamental policies through appropriate protocols. Today, on the Canadian side, the CBSA and RCMP jointly operate IBETs. The teams are overseen jointly by six national partners: the RCMP, Canada Customs and Revenue Agency, the US Border Patrol, the US Customs Service, Citizenship and Immigration Canada, and the US Coast Guard. On the ground, the operation is run in cooperation with every law enforcement agency within that region's jurisdiction. There are 15 geographical IBET regions along the Canada/US border, and the RCMP has posted dedicated IBET personnel in 23 strategic locations within those regions.¹⁰

It is important to note that no outstanding order, directive, or agreement within any of these organizations allows for the control of the other nation's borders. Also, there is no SPP initiative that would permit Canadian borders to be controlled by US officials or military personnel. With respect to US armed forces, the Insurrection Act (10 U.S.C.331-335), along with the Posse Comitatus Act (18 U.S.C.1385), have enforced strict prohibitions concerning military involvement in domestic law enforcement activities.

Long before the events of 11 September 2001, Canada and the United States were sharing information on a wide range of issues and people under a variety of agreements. Confidential information related to persons and organizations that pose a threat to national security or that are engaged in other organized criminal activities has been shared for years

between agencies on both sides of the border. What is perhaps often overlooked is that confidential information pertaining to person(s) not posing a threat, or those who are not engaging in illegal activities does not get shared. The safeguarding of this information is to ensure the safety and protection of citizens within the respective borders. According to the SPP's initiative, its role in border control is to support the establishment of integrated and collaborative approaches that secure North America from external threats, not the border control of another nation.

Premise 2 – Will US troops and Special Forces be able to enter Canada as a result of a bi-national arrangement?

In March 1968, Canada and the United States established an Agreement for temporary cross-border movement of land forces between the two nations. This agreement, implemented almost 40 years ago, states that in matters related to mutual defence, land forces should be able to move temporarily into or through a territory of the other country with minimum formality or delay. This 1968 agreement has established protocol that allows for the movement of land forces, and it has been used over the years for exercises, visits, and military assistance. Also, a Status Of Forces Agreement (SOFA) is an important international accord that governs the status of armed forces, as well as the civilian component of the armed forces and their dependents, when armed forces or a civilian component are sent, by arrangement, to serve in the territory of another party. The NATO SOFA, signed in London on 19 June 1951, governs the relationship between members of one NATO state, while in the sovereign territory of another member of NATO.¹¹ Soldiers from either country are under the command of the host nation once they cross the host nation's border.

Examples of events that have involved both a Canadian and US emergency response include: the 1998 Red River Flood; the 1998 ice storm; the '9/11' terrorist attacks; the 2003 SARS pandemic; the 2003 electrical blackout; and Hurricane *Katrina* in 2005. To date, the largest military personnel support operation was from Canada to the United States in the aftermath of Hurricane *Katrina*.

Dr. Chossudovsky discusses border crossings by troops on Canadian soil and states, "...with the creation of the BPG in December 2002, a binational 'Civil Assistance Plan' was established."¹² Dr. Chossudovsky is referring to the Bi-national Planning Group's (BPG) proposal for a Civil Assistance Plan (CAP). The BPG was created by Foreign Affairs Canada and the United States Department of State in December 2002 by an Enhanced Military Cooperation Agreement, and was dissolved in early 2006. The combined Canada-US group was tasked to review all defence plans, as well as bi-national agreements, and explored ways to enhance bi-national military planning, awareness, and support to civil authorities. The resultant group reports discussed informa-

tion sharing within the perimeters of national laws through interoperability, *not* through integration.



Exercise *Ardent Sentry* is a joint NORAD/USNORTHCOM exercise which focuses upon defence support to civil authorities. Here, an explosion victim is guided through a simulated decontamination line.

The SPP's role in this case would be in the support of the establishment of integrated and collaborative approaches that will protect and respond to risks to shared critical infrastructure, and the establishment of protocols for mutual assistance in a public health emergency, such as planning for an influenza pandemic. Although it has not yet been signed, the Civil Assistance Plan provides for a collaborative approach, and provides a comprehensive plan outline on how to deal with emergencies related to national and cross-border economic and security interdependencies, when a request for support is initiated. Both the SPP's initiatives and the CAP support bi-national mutual assistance efforts. However, the 1968 bi-national agreement on border crossing is the binding document. In contrast, the SPP, which only came into being in 2005, is a tri-national initiative that addresses contingency planning and three-way communication and collaboration. Since the official agreement has been around for approximately 40 years, and the SPP is still in its infancy, one concludes that the SPP certainly did not lead to the degradation of Canada's sovereignty.

Premise 3 – Will Canadian citizens be arrested by US officials, acting on behalf of their Canadian counterparts, and vice versa?

While in a foreign country, a citizen is subject to that nation's laws and regulations, which may differ significantly from those in the home country, and may not afford the protections available to the individual under his/her own nation's laws. Persons violating any country's laws, even unknowingly, may be expelled, arrested, or imprisoned.

In 1999, Canada introduced a new Extradition Act, replacing a statute that had been in place since 1877. The new legislation made substantial changes, and Canada can now extradite not only to other countries, but also directly to select international agencies, such as the international war crime tribunals. Canada also now has the ability to extradite on a case-by-case basis, whether or not there is a comprehensive extradition treaty in place. However, in all cases, there must be an agreement between Canada and the receiving country – whether it is a treaty, a multilateral convention, or a person-specific agreement. Extradition law is extremely unique in that it involves criminal law, statute law, and international law.¹¹

The Treaty of Extradition between the Government of Canada and the Government of the United States, ratified in 1976, and as amended in 1988 and 2003, provides rules governing seizure and sufficiency of evidence, arrest, and *provisional* arrest. It encourages mutual cooperation between the executive authorities of the two nations.

The SPP initiative for Law Enforcement Cooperation asks for continued and appropriate US and Mexican cooperation between immigration and fugitive arrest authorities, but it does not pertain to Canada. Also, the IBET team can analyze and respond to information gathered from a collection of border agencies pertaining to illegal cross-border activity. While these teams work collectively to identify, investigate, and interdict persons and organizations that pose a threat to national security, or that are engaged in other organized criminal activity, they do not have legal jurisdiction outside their respective nations.

Conclusion

The SPP involves ongoing communication between subject matter experts to increase security and to enhance the prosperity of each nation involved. The SPP does not change the legislative processes within the nations involved.

This article discussed the three premises against imposing SPP initiatives and goals, and was not able to substantiate Dr. Chossudovsky's arguments, with the exception that outside the SPP, there is some merit to his claim that Canadian citizens can be arrested by US law enforcement officials, acting in concert with their Canadian counterparts.



Military personnel on board HMCS Toronto demonstrate an at-sea rescue during a joint Canada/US exercise held off Halifax in 2008.

from several sources that play a vital part in the comprehensive international campaign to defeat security threats, and we must constantly redefine what measures and initiatives are needed to meet today's new challenges effectively.

To maintain and strengthen the sovereignty of our nations, intelligence gathering and information sharing will be crucial, and agreements, mutual and formal, will serve as the backbone for our efforts. Transnational threats require transnational strategies if they are to be successfully countered. Enhanced security initiatives are not a challenge to sovereignty, but a prerequisite,

Security debates within each nation are inevitable because protection and security are fundamental needs, indeed, *rights*, for every individual citizen. National security today is multi-dimensional in nature, incorporating a range of traditional and non-traditional perspectives at all levels of society. National security encompasses more than territorial integrity and traditional concepts of national sovereignty; it is much greater than that. It is about finding the best possible solution to our nation's security problems, while maintaining the unique, individual framework of our nations. Over the years, the distinction between internal and external security has faded. When looking at North America's role, it would be detrimental to both sovereign nations not to use every capability at their disposal to deal with the ever-evolving security threats that transcend their borders. We need collaboration and capabilities

and bi-national agreements, security agreements, and initiatives, such as the SPP, allow nations to participate at the global level, while still being able to exercise their sovereignty. Since March 2005 and the initiation of the SPP initiative, the citizens of Canada, Mexico, and the United States have all elected new national leaders. Within each nation, the transition from old to new prime ministers and presidents has been peaceful, reaffirming the democratic transition of power. And so, the question is not whether Canadian sovereignty is in jeopardy, but how the prime minister will continue working with the presidents of the United States and Mexico to address common threats, and to ensure prosperity for generations to come.



NOTES

- 1 Michel Chossudovsky, *Canada's Sovereignty in Jeopardy: The militarization of America*, published on 17 August 2007, at www.GlobalResearch.ca.
- 2 Definitions used herein: *Bi-National Operations* – military actions conducted by forces of two nations, operating through an entity composed of the two nations, a coalition, or an alliance; *Bi-Lateral* – military, and/or related actions, of two nations operating cooperatively pursuant to mutual agreement between them; *Multi-Lateral* – military, and/or related actions, of more than two nations operating cooperatively pursuant to mutual agreement among them adopted on 27 November 2007, at <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/m03594.html>.
- 3 Paraphrased definition at <http://dictionary.reference.com/browse/jurisdiction>. Accessed 27 November 2007.
- 4 The Bi-national Planning Group's Report defined Homeland Security as a concerted national effort to prevent terrorist attacks within Canada or the U.S., to reduce vulnerability to terrorism, and to minimize the damage and to recover from attacks that do occur.
- 5 Secretary General Lord Robertson 'NATO speech 9 December 2002 on the Role of the Military in Combating Terrorism', at <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021209b.htm>.
- 6 *Security and Prosperity Partnership of North America*. US Government, The Security and Prosperity Partnership of North America, Report to Leaders, June 2005, at <http://www.spp.gov>.
- 7 Interoperability is defined as the ability of systems, units, or forces to provide services to and accept services from other systems, units, or forces, and to use the services so exchanged to enable them to operate effectively together. Obtained from NATO-approved definition of interoperability from the Joint Publication 1-02, DoD Dictionary of Military and Associated Terms, as amended through 09 June 2004.
- 8 Chossudovsky, at www.GlobalResearch.ca.
- 9 Smart Border Action Plan, at www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx. Accessed 22 November 2007.
- 10 RCMP Federal and International Operations, at www.rcmp-grc.gc.ca. Accessed 21 November 2007.
- 11 Government of Canada Treaty Information, at http://www.treaty-accord.gc.ca/ViewTreaty.asp?Treaty_ID=101059. Accessed 20 November 2007.
- 12 Chossudovsky, at www.GlobalResearch.ca.
- 13 Department of Justice Canada, at www.canada.justice.gc.ca. Accessed 24 November 2007.



A Mongolian soldier holds his country's flag high during a change of command ceremony in Babylon, Iraq, 11 January 2004.

THE MILITARY TRAINING ASSISTANCE PROGRAM (MTAP): MERGING INTERESTS OF MONGOLIA AND CANADA

by Colonel Jargalsaikhan Mendee

Introduction

Besides similarity in terms of terrain, extreme climates, and sparse population, Mongolia and Canada have shared values of liberal democracy and free-market economy, as well as a common strategic interest in maintaining regional security and stability via a multilateral approach. In previous decades, Mongolia was a stronghold of the socialist camp in Inner Asia, and had served as a strategic 'buffer state' between China and Russia. The military was heavily indoctrinated by communist ideology, and, at the same time, it was built upon Soviet military doctrine and strategy to interoperate with Soviet military units, both in Mongolia and in the Russian Far East.¹

After a surprisingly peaceful initial transition toward democracy in the late 1980s, in comparison with what occurred in former socialist countries in East and Central Europe, the

Colonel Mendee is a former Mongolian Defence Attaché to Canada and is now the Senior Research Fellow at the Institute of Strategic Studies of Mongolia.

Note: The Canadian Military Training Assistance Program has brought Mongolia into the focus of Canadian policymakers of foreign affairs. As a result, Mongolia has emerged on the operational map of the Department of National Defence in Canada. This program matches both Mongolia's need for peacekeeping capacity development, and Canada's approach to assist developing nations in a modest and mutually beneficial manner.

Mongolian people set a democratic political structure in place, and chose a free market economy under the 1992 Constitution.² The new parliament passed numerous legal acts, including defence legislation, which laid the legal basis for establishing a professional-oriented military force with a great respect for the principles of liberal democracy and democratically elected civilian leadership.³ Under civilian leadership since 1996, the Mongolian military strives continuously to increase participation in UN and other coalition peace operations. It has transformed its former training site into a Regional Peacekeeping Training Center in order to advance Mongolia's profile in the international arena, and to build confidence among regional militaries.⁴ With respect to Mongolia's determined commitment to international peacekeeping operations, its military has encountered challenges of language, along with tactical and operational differences regarding peacekeeping operations. The United States and Belgium were the only Western nations that initially assisted Mongolia to overcome these challenges, which proved to be immense and costly.

Following in the footsteps of the Canadian Government, the Government of Mongolia pledges to increase Mongolia's participation in United Nations' peacekeeping and peace support operations, which has raised Mongolia's political profile in the international arena, and will further justify the existence and training of Mongolia's armed forces. In 2002, Mongolia dispatched its first two military observers to the UN peacekeeping mission in the Democratic Republic of the Congo. The following year, Mongolia joined coalition operations in Iraq by deploying a reinforced company, as well as a mobile training team, to support coalition operations in Afghanistan.⁵ To date, Mongolia has sent military observers to MONUC (UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo), MINURSO (UN Mission for the Referendum in Western Sahara), UNMIS (UN Mission in the Sudan), UNMEE (UN Mission in Ethiopia and Eritrea), and UNOMIG (UN Observer Mission in Georgia). It has also sent military contingents to UNMIL (UN Mission in Liberia), as well as to Iraq for coalition operations in Operation *Iraqi Freedom* (OIF), and has participated in the Afghan

National Army (ANA) training mission in Afghanistan, and KFOR in Kosovo. It has tripled its number of peacekeepers in less than five years.

Types of Missions	Remarks
Military Observer Missions	Since 2002, Mongolian officers have participated as military observers in UN peacekeeping missions: MONUC, MINURSO, UNMIS, UNMEE and UNOMIG. Furthermore, Mongolia dispatched its first two female officers to MINURSO in January 2007. In this short period, 57 military officers (including nine currently serving) have served in these missions and gained invaluable expertise in peacekeeping operations.
UNMIL (UN Mission in Liberia)	This deployment of Mongolian personnel constitutes the first UN peacekeeping mission where a national unit operates independently from the main UN headquarters in Liberia, providing security to the Special Court for Sierra Leone. The first rotation of personnel for this mission all benefited from their experience in previous assignments to coalition operations in Iraq and Afghanistan, as well as in UN Military Observer missions. With seven rotations now having occurred or occurring, 1750 Mongolian military personnel will have served in Sierra Leone to provide security for the UN High Court.
Operation Iraqi Freedom	This was the first Coalition mission for the Mongolian Armed Forces. Thus, it clearly tested the peace support operations decision-making process, as established by defence legislation. It provided opportunities for the military to validate peace support operations training, to ensure the reliability of equipment and weapons, and to conduct military operations in real-world scenarios. In the framework of participation, the military dispatched a liaison team to the US Central Command, sent staff officers to multinational force and division commands, conducted its first pre-deployment site surveys, and organized a strategic long-range deployment. Mongolia has remained a steadfast partner in the Coalition, with the deployment of nine rotations to Iraq totaling 1195 military personnel to date since May 2003 through 10 rotations.
Afghan National Army Training	Since October 2003, Mongolia's military has offered another contribution to the US-led effort against international terrorism in Afghanistan. The Government approved the dispatch of mobile training teams of field artillery and mortars to Afghanistan to train Afghan artillery specialists, and to repair artillery weapon systems of the Afghan National Army. The Mongolian military has deployed a total of 137 personnel during eight rotations.
NATO Kosovo Force (KFOR):	With the assistance of the Belgium Defense Force, the Mongolian Armed Forces have participated in the NATO mission in Kosovo since September 2005. A Mongolian platoon attached to the BELUX company in the French Battalion was Mongolia's first-ever commitment to peace and stability support for the Balkans. Seventy-two military personnel during two rotations have served in the KFOR.

Table 1: Deployments

After a successful completion of 10 rotations in Iraq, Mongolia is now considering broadening its contribution to Afghanistan by deploying military personnel with contingents from the US and Germany, as well as with Belgium.⁶ Thus, the Mongolian military continues to be a reliable, steadfast partner for UN or coalition peace operations.

Similar to current Canadian military policy, the leadership of the Mongolian military plans to rotate all deployable personnel through peace support operations in order to increase readiness and to spread operational and tactical experience from current operations throughout its armed forces.

Canadian Interest in Mongolia

Canada's stake in Mongolia is growing, although Mongolia gets less attention in Ottawa, due to the lack of a substantial Mongolian immigrant community in Canada, as well as the geographic distance, which precludes close political and economic ties. The two nations first established bilateral ties in November 1973, and, during the late 1990s, Canada became one of the foremost Western nations supporting Mongolia's commitment toward democracy and a free market economy.

With Mongolia's determined move toward integration with the Asia Pacific region, and continued support for Canada's initiatives for multilateral cooperation and global stability, the foreign policy interests of both nations have merged toward some of the same goals. The Canadian gov-

a large number of Canadian mining companies. These economy-driven interests encourage more political leverage from the Canadian government, and will eventually inspire more active cooperation in political as well as cultural spheres with Mongolia. Although Mongolia's annual trade volume with Canada is less than US\$180 million, Canada has become the second largest investor in Mongolia, accounting for 12.4 per cent of total foreign investment. Since 1996, Canada has invested primarily in the mining sector (US\$250 million), and 60 mining companies have commenced operations in the country.⁸ Reinforcing this rising economic interest, the Government of Canada opened its Embassy in Ulaanbaatar on 2 September 2008.⁹ This decision brought increased hope for broad cooperation between Mongolia and Canada.

Compared to economic cooperation, bilateral ties in the security and defence arena are new, and they have been carefully crafted by both sides, due to the sensitive geo-strategic location of Mongolia. Therefore, Canadian assistance to the further development of the Mongolian military's peacekeeping capacity could be seen as the main justification to broaden the bilateral defence ties.¹⁰



ernment supported Mongolia's integration into such regional organizations as the ASEAN Regional Forum and other Track II events in the Asia Pacific region. In turn, the Mongolian government has supported Canada's international efforts. For instance, Mongolia has taken phased steps toward joining the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction.⁷

The proximity of Mongolia to China's energy-starved market and its own rich mineral deposits have already attracted

Defence Ties – Canada and Mongolia

The official bilateral defence tie between the two nations was established in 1996 through the initiatives of both countries. As a result, defence attachés were cross-accredited from Washington and Beijing respectfully. Both nations spent years in determining common areas for cooperation. From the Canadian side, there was the need to obtain funding and support from National Defence Headquarters because, traditionally, Canada has been heavily engaged with NATO operations in the Balkans, and it is still focused upon its more traditional

regions, Latin America and Africa. However, since 1996, the respective defence attachés have fought to include Mongolia in the Canadian Military Training Assistance Program (MTAP). The first batch of Mongolian officers participated in training courses in Canada upon the completion of the *Memorandum of Understanding between the Ministry of Defense of Mongolia and the Department of National Defence of Canada concerning the Military Training in Canada of Personnel of the Armed Forces of Mongolia*, signed on 20 March 2004 during the Mongolian Presidential visit to Canada.

Bilateral discussions between defence leaders have been rare, but it is worthwhile to mention that meetings between the respective defence leaderships have been set up during regional events, such as the Chief of Defence Conference of the Asia Pacific Region sponsored by the US Pacific Command, and the Defence Ministerial Conference, during the annual Shangri-La Dialogue in Singapore.¹¹

At the 'military-to-military level,' the first engagement occurred in Afghanistan between the Mongolian and Canadian military when Mongolian artillery trainers were stationed at the Canadian-run base Camp Julien just outside Kabul. Here, the Mongolian military became familiar with the rules of engagement, organization, structure, equipment, and other aspects of the Canadian Forces serving in Afghanistan. According to Mongolian team members, "...officers and non-commissioned officers of both nations shared their military culture and learned rules of engagement at the Canadian base in Afghanistan...most importantly, they interoperated for the first time at the tactical level..."¹²

In March 2001, two Mongolian military officers, along with an official from the Ministry of Foreign Affairs of Mongolia, conducted the first-ever roundtable discussion with Canadian National Defence and Foreign Affairs Ministry officials in Ottawa., the "Mongolian-Canadian Security and Peacekeeping Seminar." They also visited the Pearson Peacekeeping Centre and the Peace Support Training Centre in Kingston.¹³ The event was truly an 'eye-opener' for the Mongolian decision-makers to help in understanding the value of peace support operations and peace support training centres.

"Compared to economic cooperation, bilateral ties in the security and defence arena are new, and they have been carefully crafted by both sides."

These visits to the training centres helped the Mongolian side gain a better understanding of the importance of such centres at both levels (political-strategic and tactical), and eventually some of findings appeared in the initial drafts for the Mongolian Peacekeeping Training Center. The second bilateral seminar was organized six years later in Ulaanbaatar, 22-29 October 2007, when Canadian experts shared their thoughts on peace support policy, peace support training programs, peace support training centres, and peace support battalion task organization with their Mongolian counterparts.¹⁴

In 2006, Canadian experts accepted Mongolia's invitation to the Multinational Peace Support Operations Exercise, *Khaan Quest*, and the Canadian Expeditionary Command dispatched two officers to the command exercise. Additionally, Canada's Peace Support Training Centre sent two observers to the *Khaan Quest* field training exercise, conducted 5-25 August 2006. This exercise provided wonderful opportunities for the Canadian team to understand the possibility of exploiting the training venue for future bilateral or multilateral training, and it also reinforced the growing need for interoperability in peace support operations.¹⁵ Due to 'overstretch' and strain upon the Canadian Forces in Afghanistan, CF participation in the following year's *Khaan Quest* exercise was limited to observers, but it is quite likely that training events in East

Name of Exercises (Actual and Planned)	Remarks
Khaan Quest	Started as a bilateral training event with the United States Marine Corps in the Pacific in 2003. Fiscally sponsored by the Global Peace Support Operations Initiative Fund, the exercise was organized as a regional capstone exercise in 2006. In 2007, over 1000 military personnel were welcomed for both the command post exercise and the field training exercise.
Nomadic Elephant	A bilateral field training exercise with India. Involves 200 military personnel from both nations, and it rotates the training venue between both countries.
Peace Operations Exercise	Started in 2003 as a bilateral peace support operations exercise aimed at sharing expertise and lessons learned. As Belgium supported Mongolia's deployment in Kosovo, the exercise was conducted in Belgium as a pre-deployment training package for Mongolian military for the KFOR.
Potmon	<i>Potmon</i> was a 'P-5' exercise organized in July 2004, with the aim of bringing military teams of five permanent members of the United Nations Security Council to Ulaanbaatar. The exercise was organized and funded by OPTAG, United Kingdom.
Nomadic Warrior	Planned to take place in Mongolia in September 2008 with the Turkish military to increase interoperability in counter-terrorism and peace operations.
Peace Operations Exercise	Planned to organize jointly with the military forces of the Kingdom of Qatar in 2008 to develop expertise in counter-terrorism.

Table 2: In-Country Exercises

Asia might gradually attract the participation of the Canadian Forces in the long run.

Another emerging area of mutual interest is academic cooperation between defence educational institutions, such as the Canadian Defence Academy and the Royal Military College. Clearly, Mongolia's military needs to develop a comprehensive approach to peace support operations in terms of education and training, and it needs to circulate the knowledge and experience accumulated in the last several years in more efficient ways. Bearing this in mind, the Canadian

Defence Academy could help the higher academic institutions of the Mongolian military (the Institute for Defense Studies and the Defense University) reform their research activities, as well as their research methodology. The visit of Dr. Jim Barrett and Dr. Joel Sokolsky of the Canadian Defence Academy/Royal Military College of Canada to Ulaanbaatar in 2007 prompted both sides to encourage academic cooperation between the two institutions, and to learn from Canadian experience with respect to research and dissemination in the field of peace support operations and regional studies.¹⁶ As a result of this visit, Dr. David Last, a professor of the Department of Political Science at the Royal Military College, worked at the Peacekeeping Department of the Mongolian Defence University, and exchanged his views with Mongolian counterparts in July 2008.¹⁷ All these visits were funded under MTAP.

One of the highlights of bilateral relations was the first-ever visit by a Canadian DND official, Andrew P. Rasiulis, Director of Canada's MTAP, who paid an official visit to Mongolia on 25-29 March 2007. During the visit, he met Mongolian defence leaders as well as Mongolian graduates from MTAP courses, and he examined the training needs and requirements of the Mongolian military. As stressed by Rasiulis, "...MTAP plays a key role in promoting Canadian defence and foreign policy interests worldwide among a selected group of developing non-NATO countries..."¹⁸ The Military Training Assistance Program has become a vital instrument of defence diplomacy between Mongolia and Canada.



Canadian Defence Attaché Colonel Chris Weicker meets Mongolian MTAP graduates at Peacekeeping Unit 330 in Darkhan, Mongolia, March 2008.

MTAP Offers New Opportunities

As mentioned earlier, it took until October 2004 to include Mongolia in MTAP as a 'Tier-One' country. Prior to its acceptance in MTAP, Mongolia was invited to send two military officers to the English Language Training Course in St. Jean Québec as a test case. As a result, Major Narantulga and Captain Baatar became the first Mongolian officers to complete the English Language Training Long Course in Canada. After this training, they both served as UN military observers in the Congo, and commanded Mongolia's rotations in Iraq and Sierra Leone.¹⁹

MTAP provides both an excellent environment for Mongolian military personnel to learn the complexity of contemporary peace support operations, and a venue for understanding Canadian culture and civil-military relations during training in Canada. In comparison with earlier participants, the current batch of Mongolian military personnel so

deployed have brought their unique experience in coalition operations in Iraq, Afghanistan, Sierra Leone, and Kosovo to their course colleagues, and have contributed their thoughts on how to overcome operational challenges for coalition and multinational operations.²⁰ The Mongolian graduates from MTAP are all needed for both domestic and multinational operations. They have been playing key roles in either

planning and formulating peace support operations policy and training, or in conducting peace support operations missions abroad.²¹

"The Military Training Assistance Program has become a vital instrument of defence diplomacy between Mongolia and Canada."

Beginning in 2006, Canada invited Mongolia to send officers to the National Security Studies Seminar, Senior Management Courses on Integrated Peace Missions, the Defence Resource Management Seminar, and the Civil-Military Relations Seminar. These courses enabled Mongolian officials and researchers to explore democratic civil-military relations, and to garner Canadian insights on security studies and defence resources management. Due to the size and nature of civil-military relations, the Canadian model and experience are more applicable than the US model for developing countries like Mongolia, as the American model is based upon an immense structure.

There are number of areas where Canada and Mongolia could cooperate:

- Provision of increased training opportunities for Mongolian military in all pillars of MTAP (language, peacekeeping-military, advanced courses in civil-military relations, defence resource management, security studies) with the aim of developing a similar self-sustaining training course in Mongolia;
- Development of a joint research capacity on certain issues of mutual interest, such as the development of a



UN soldiers from Mongolia stand guard outside the Special Court for Sierra Leone in Freetown, 31 March 2006.

The Way Ahead

Based upon merging interests of Mongolia and Canada, bilateral ties in terms of defence and security are more promising, given Canada's expertise in and Mongolia's need for capacity building regarding peace support operations. The Military Training Assistance Program will "...promote Canadian foreign and defence policy interests, promote Canadian bilateral defence relations, raise Canada's independent national profile as a valuable player in the international arena, build peace support operations capacity among Canada's peacekeeping partners, promote democratic principles, the rule of law, the protection of human rights and international stability..." in Mongolia.²²

model for peace support operations capability in developing nations, regional security issues (North Korea, a growing China, etc.), and contemporary civil-military relations comparable with those in the Americas;

- Exploitation of training opportunities/venues in Mongolia to organize both the specific bilateral training (Long-Range Patrolling, etc.) and multilateral training events (UNMO courses, exercises, etc.) for the North East Asian countries, noting that Mongolia could provide a neutral forum for regional countries;
- Development of the peace support operations capacity, with an aim to increase the interoperability and

effectiveness of Mongolian forces for future coalition operations, noting that Mongolia was a steadfast partner of the United States in the Global War on Terrorism by deploying credible forces to Iraq and Afghanistan:

- Assistance in development of a comprehensive strategy for peace support operations deployments, capacity building, and strengthening the educational and training programs and facilities, as well as provision of political support for Mongolia to participate in United Nations Peacekeeping Operations; and,
- Increased exchanges of military and research personnel, and bilateral consultation on mutually interested issues, as well as defence cooperation issues. Initially,

the need is to manage MTAP, as well as in-country training, for peace support operations.

Conclusion

Canada's growing economic interests in Mongolia, in line with the similarities in foreign policy, will provide a favorable atmosphere to develop bilateral defence cooperation solely aimed at peace support operations. The Military Training Assistance Program provides excellent opportunities to increase Mongolia's capability of peace support operations, and, at the same time, advances mutual understanding and friendship between militaries of two nations for future common goals of international security.



Mongolian soldiers on patrol in the yard of the Special Court, Freetown, Sierra Leone, 3 April 2006.

1. Under the governmental agreement between Mongolia and USSR in March 1967, a substantial Soviet military presence was stationed in Mongolia. Between 1987 and 1992, the USSR withdrew 82,000 personnel, along with 1866 tanks, 2531 armored vehicles, 315 fighters and helicopters, and 1416 artillery systems from Mongolia. *A Concise History of Mongolian Military* (Ulaanbaatar: NP, 1996), pp. 495-496.
2. The Constitution of Mongolia, (Ulaanbaatar: State Great Hural [Parliament], January 1992). Under the 1992 Constitution, Mongolia's political structure became a hybrid structure with a strong Parliament, which appoints the executive body (the Prime Minister and his Cabinet), and a symbolic President, who has a 'checks and balances' power over the executive branch, and an independent judiciary.
3. Similar to defence reforms in developing nations, the defence legislation separated the Ministry of Defense and the General Staff of the Armed Forces, introduced a political appointee as a defence minister, and set a goal of reforming the military as a "...compact, capable, professional oriented" force.
4. See the Action Plan of the Government of Mongolia for 2004-2008 (Ulaanbaatar: 2004), Mongolian Defense White Paper (Ulaanbaatar: 2001), and also the Basis of the State Military Policy [Doctrine] (Ulaanbaatar: State Great Hural, 1998). In the *Armed Forces Development Plan until 2015*, the Government aimed to establish a 2500-man peace support operations stand-by brigade, to develop niche capabilities (such as military police, medical mobile team, chemical and engineering detachments), and transform the current military training centre as a Regional Center of Excellence in Peace Operations.
5. Mongolia has demonstrated to the United States that it is a potential ally for coalition missions, starting with its deployment to Iraq. Due to similarities of weapons systems, Mongolian Armed Forces dispatched a Mobile Training Team to Afghanistan to build up Afghan National Army artillery units. Despite language difficulties, Mongolian trainers managed to operate in Afghanistan, and the U.S. Central Command consistently welcomed Mongolian trainers in other areas.
6. Interviews with Officials of Ministry of Defense and Ministry of Foreign Affairs and Trade of Mongolia, 10 June 2009.
7. The Government of Mongolia declared its support of the Ottawa Convention, with phased commitments not to transfer anti-personnel mines, and to disclose the number and location of mines.
8. The Bilateral Relations Report Notes of the Ministry of Foreign Affairs of Mongolia.
9. Website of the Embassy of Mongolia in Canada. Available Online: <http://www.mongolembassy.org/qaen/node/50> 23 June 2009.
10. Both the Russian Federation and the People's Republic of China are consistently wary with respect to Mongolia's security and defence engagements with the United States and other NATO member countries. Hence, the United States agrees to support Mongolia's intention to develop "...the world-class peacekeeping force," and to pursue a policy that will not disturb Mongolia's relations with her neighbours. Based upon Canada's vast experience in UN peacekeeping operations, along with a multilateral foreign policy approach, Canada's bilateral cooperation with Mongolia in the defence field cases both neighbours' concerns.
11. Meetings between the Mongolian Chief of General Staff and Chief of the Defence Staff General Raymond Henault (2 November 2002, CHOD conference in Singapore, 2 October 2003, CHOD Conference, in Hawaii) and Chief of the Defence Staff General R. J. Hillier (25 October 2005, CHOD conference, Hawaii), as well as H.E. Senuupil's meeting with Deputy Minister of National Defence Ward P. D. Elcock at the Shangri-la Dialogue in 2006 in Singapore, have played a crucial role toward increasing the awareness of Mongolia's desire to learn from Canada's peacekeeping experience.
12. Interview with Sergeant Zolbadrakh, who was stationed at the Canadian base for six months in Afghanistan.
13. Mongolian participants at this seminar were Colonel Chojants, Chief of the Strategic Management and Planning Directorate, Ministry of Defense, and Colonel Ragchua, Chief of the Peacekeeping Department of the General Staff of the Armed Forces. Both officers have played the most crucial role in shaping Mongolia's peacekeeping policy and activities. Major General Chojants serves as the Chief of the Peace Support and Cooperation Department of the General Staff, and Major General Ragchua has been posted as Military Advisor to the Permanent Mission at the United Nations.
14. The second seminar helped Mongolian counterparts to understand the more technical aspects of a peacekeeping training centre and a peacekeeping battalion, as well as to understand the growing complexity of peacekeeping policy and training programs.
15. Given the participation of Lieutenant-Colonel Stewart, Commandant of PSTC, and Chief Warrant Officer Wyldie, (RSM of the PSTC), the exercise offered an excellent opportunity to establish contact with their Mongolian counterparts, as well as to visualize the training venue in Mongolia.
16. During the late 1990s, the Institute of Strategic Studies developed close cooperation with a number of Canadian scholars from the University of British Columbia, the University of Victoria, and the Toronto-York University Joint Centre for Asia Pacific Studies. Joint research was completed on the topics of human security, confidence building measures, arms control, and peacekeeping, and a series of conferences was organized both in Mongolia and Canada. Based upon this tradition, the defence research institutes could do joint research on peace support operations, the interoperability of coalition operations, the development of peace support operations capacity, and so on.
17. Produced jointly with a Mongolian researcher, Dr. Laid's paper, *Whole of Government Response in Mongolia: From Domestic Response to International Implications*, was published in the Pearson Papers, Volume 11, Issue 2, Fall 2008, pp. 1-22.
18. Andrew P. Rasvatus, "The Military Training Assistance Program (MTAP): An Instrument of Military Diplomacy," *Canadian Military Journal*, Vol. 2, No. 3, Autumn 2003, p. 63.
19. The Late Lieutenant Colonel Naramulga served as an UNMO in DRC, and contingent commander in Iraq. He served as a contingent commander of Mongolian forces in Sierra Leone, and he held the position of Chief of the Peacekeeping Department at the Defense University. Lieutenant Colonel Baatar served as an UNMO in DRC, and Operations Officer for both operations in Iraq and Sierra Leone. Currently, Lieutenant Colonel Baatar is Deputy Commander of the second Mongolian peacekeeping designated battalion.
20. Since 2005, the General Staff has pursued a policy of sending military personnel with peace support operations experience to Canada in order to sharpen their language skills, as well as to upgrade their military skills needed for peace support operations.
21. Forty-nine Mongolian officers and non-commissioned officers completed English and French language training, peace support operations training, and other courses under the Military Training Assistance Program in Canada. Currently, eight officers are in training in Canada.
22. Directorate of the Military Training Assistance Programme (MTAP): <http://www.forces.gc.ca/admpol/content> accessed on 9 March 2008.



A Combat Team from Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) "C" Squadron provides armoured support to American forces in the area of Mushan, Afghanistan, 4 August 2009.

THE RISE AND DEMISE OF THE "THREE BLOCK WAR"

by Doctor A. Walter Dorn and Michael Varey

Introduction

The "Three Block War" concept was briefly used as a military metaphor by the US Marine Corps leadership at the end of the 20th Century. It was resurrected by the Canadian Forces (CF) in 2004-2005 and touted as the new model for Canadian field operations. The core idea is that military forces conduct humanitarian, peacekeeping/stabilization, and combat operations simultaneously on three separate city blocks, or more widely. How did Canada arrive at this concept, and what has been the Canadian experience with its application? Why do some military officers consider it a vision for the future, while others consider it tragically flawed?

From Krulak to Hillier

The term "Three Block War" was coined by General Charles C. Krulak when he served as Commandant of the United States Marine Corps (1995-1999). Based upon the challenges the Marines faced in "failed states" such as Somalia and the former Yugoslavia, he offered the concept as a metaphor to describe the demands of the modern battlefield. In a

1997 speech before Washington's National Press Club, and in a 1999 issue of *Marine Corps Gazette*, Krulak imagined the future battlefield to be urban and asymmetrical, an environment with few distinctions between combatant and noncombatant, where sophisticated weaponry is readily available to all sides.¹ A rapidly changing environment was a defining factor in his description. Such situations would require the Marines to engage in a range of activities, all more or less at the same time and within the same limited space:

In one moment in time, our service members will be feeding and clothing displaced refugees, providing humanitarian assistance. In the next moment, they will be holding two warring tribes apart – conducting

Walter Dorn is an Associate Professor of Defence Studies at the Royal Military College of Canada and the Canadian Forces College. He serves as a consultant to the United Nations, assisting UN operations in Haiti, the Congo, Timor and other conflict zones.

Mike Varey received an MA in political science from the University of Toronto and is pursuing a Juris Doctor (JD) professional graduate degree in the Faculty of Law at the University of Toronto.

peacekeeping operations –and, finally, they will be fighting a highly lethal mid-intensity battle – all on the same day ... all within three city blocks. It will be what we call "the Three Block War."²

the Three Block War 'front and centre.' A widely-distributed AT poster quotes the Army Chief as follows:

Preparing for the three block war will be the foundation of all our training. Leaders at all levels must ensure that our soldiers are set up for success in all aspects of the three-block war.⁶

Similarly, the Army Transformation website described the concept as "the key" for future warriors, asserting that the army "...must be prepared to fight and win the three-block war."⁷ The Canadian Manoeuvre Training Centre in Wainwright, Alberta, greeted visitors with the sign: "Forging Masters of the Three Block War."

When Hillier was promoted to Chief of Defence Staff (CDS) in February 2005, he continued to champion the Three Block War concept. The Defence section of Canada's 2005 International Policy Statement (IPS), developed with strong input from General Hillier, highlighted the concept: "...the ability of our military to carry out three-block war operations will be critical to the success of Canada's efforts"⁸ to restore order in "failed and failing states," which was identified in the document as the Forces' principal future role. The IPS Overview notes that the Three Block War is "...the image that captures today's operational environment for the Canadian Forces."⁹ The concept was thus expanded from the Army to the CF as a whole. In short, through Army Transformation and the 2005 IPS, a late 1990s Marine Corps metaphor became part of the thinking of Canada's top military leadership. Surprisingly, despite its adoption by the CF, there has been almost no scholarly literature

providing critical thinking and analysis of the Three Block War.¹⁰ Given its significance, an appraisal of the concept's strengths and weaknesses remains needed, and it has clearly evident pros and cons.

Recognizing Potential Realities

The Three Block War helps convey, in part, the multidimensional nature of modern military missions. Soldiers must always be combat-capable, and, at times, combat is vital. Also, as a metaphor, the Three Block War seems to be a realistic description of some of the confused tactical situations confronting the Forces, notably in southern Afghanistan. An emphasis on the multidimensional nature of modern missions should, in principle, help expand the



Defence Canada, M. 00116, M. 00116, 002 by Sergeant B.E. Macdonald, USMC

General Charles E. Krulak mingles with Marines at Camp Pendleton, 16 January 1998.

Krulak's metaphor was not widely used in the Marine Corps after his departure in 1999; neither did it gain currency in other American service branches,³ nor in NATO.⁴ The Three Block War, however, was touted several years later by the Canadian Army as a key transformational concept. This was largely because of Lieutenant-General Rick Hillier, then Chief of Land Staff (CLS), who had served as Deputy Commanding General of III Armoured Corps of the US Army while at Fort Hood in 1998-2000. In a 2005 interview, he said that the Three Block War concept will "...significantly alter how we structure, how we prepare, how we command, how we train, how we operate and how we sustain ourselves."⁵ It became one of the main theoretical constructs behind his transformation policy, Army Transformation (AT), the program for restructuring the Land Forces, and the CF Public Affairs section put

"The Three Block War helps convey, in part, the multidimensional nature of modern military missions."

Canadian Forces' skills and expertise, including more diverse training and education in the humanitarian, reconstruction, and peace support fields. As Hillier noted in 2005, "...we have not put sufficient intellectual energy, and resources, and work toward the other two [non-combat] blocks specifically, and then all three blocks together."¹¹ In other words, preparing for a Three Block War should mean that the Forces are better equipped to face the more complex challenges of 21st Century deployments. Hillier did not address the question of *when* or even *whether* the blocks can be 'put together' successfully.

Simplicity: When Pros become Cons

The concept can help simplify deeply complicated situations. The 'boiled-down,' catchy expression, "Three Block War," makes the idea of multiple tasks easy to communicate, imparting a sense of purpose and confidence in situations lacking clear rules and defined goals. However, 'sound-bite' articulation is also problematic: simplicity can readily become simplistic. While it describes some of the potential tactical situations in modern, multidimensional missions, the concept's 'one-size-fits-all' approach risks losing sight of the special and unique nature of many missions. By ignoring that some operations are primarily humanitarian, or peace support, or outright offensive combat, the concept does not allow specificity of mission mandate, which is critical for mission clarity – both for CF personnel and for local populations.

On the opposite end of the spectrum, some missions may be far more complex, having significantly more than three elements or lines of operation. Marine Corps Lieutenant General James N. Mattis and Lieutenant Colonel Frank G. Hoffman have called for a "block" to cover the psychological and informational aspects of modern missions.¹² Colonel John Agoglia, Director of the US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, suggested that US operations in Iraq are not characterized by the three blocks, but US forces are in a fourth block of "...governance, reconstruction and economic development."¹³ There is a natural tendency toward 'block inflation' as various thinkers and situations find the need for additional lines of operation to cover new tasks.



Members of the Kandahar Provincial reconstruction Team tour the Afghan National Police Headquarters compound in Kandahar, Afghanistan, 17 February 2009.

DND photo IS 2009-0172 by Master Corporal Robert Bellini

The Three Block War's simplicity is most problematic when the concept makes the jump from a tactical description of a reality sometimes found on the ground to a strategic vision, as it did when it was introduced in Canada. Indeed, according to Colonel Agoglia, the concept is ill-suited to serve as an overarching strategy, which it was never meant to be.¹⁴ Furthermore, it was a metaphor for one type of urban warfare that is not readily expanded to other spaces, such as the maritime and aerospace environments. Such a leap would require substantial redefinition and testing.

By classifying operations as a type of 'war,' the concept pushes the mind in the direction of offensive combat. In complex modern operations, the end goal is not simply to win a war, but to establish a sustainable peace, especially with a CF "...focus on the complex and dangerous task of restoring order" to difficult parts of the world.¹⁵ In other words, by emphasizing the means (warfighting), the Three Block War concept risks losing focus on the goal (peace).

A Fragile Foundation

The concept lacks a solid intellectual foundation. Briefly discussed in the US until Krulak retired as Marine Commandant in 1999, the Three Block War was not incorporated or converted into US doctrine. In Canada, there are similarly no doctrine or keystone document or case studies that test the concept objectively in different operations. Moreover, there is a lack of in-depth analyses of the concept's effectiveness, either as a description of the situation on the ground, or as a strategic objective. In lieu of detailed studies, there exists only a vague smattering of supportive language

from some military personnel and the occasional politician, the latter referencing Canada's Afghan deployment.¹⁶ This shortage of deeper thinking leaves plenty of room for ambiguity.

Undefined Blocks

In the absence of an accepted definition of the Three Block War, the type, scale, and priority of the blocks are all unclear, as well as how they might fit together. In Krulak's articulation, each city block was linked to an activity: humanitarian assistance, peacekeeping, and mid-intensity warfighting for blocks one through three respectively.¹⁷ In 2005, Hillier modified the activities. He put "fighting" in block one, "helping secure, stabilize and nation build" in block two, and, most ambitiously, "helping people through disaster relief, humanitarian assistance and peacekeeping" in block three.¹⁸ Later, Hillier substituted "warfighting" with "war," suggesting the combat element is sustained.

"Army Transformation further emphasized the combat element, keeping Hillier's block order, but changing the activities."

oceans and airspace.

The fit of the Three Block War into Canada's declared doctrine, notably the 3D+C (Diplomacy, Development, Defence and Commerce), or, more recently, the "whole-of-government" approach, is left unresolved. The two concepts cannot be easily mapped onto each other – the Three Block War describes the roles of the military, not other government departments. This last issue is all the more pertinent, given that two of the three institutional leads in the 3D+C approach – the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) and the Canadian International Development Agency

(CIDA) – never adopted the term Three Block War nor integrated the concept into their existing policies.²¹

A Return to Warfighting

The concept's ambiguities aside, the Three Block War places a heavy emphasis upon war in contrast to the other two blocks. Beyond the 'front-and-centre' use of the word 'war' in name, the concept has been widely interpreted as a means of advancing a combat-focused agenda. Perhaps this reflected the strong desire within the forces to strengthen their combat role and capabilities after years

of perceived neglect, a period Hillier disparagingly called "the decade of darkness" (until the post-9/11 period). The defence section of the IPS notes that to carry out a Three Block War, the Canadian Forces "...will remain, above all, combat-capable in order to deter aggression, defend themselves and civilian populations against conventional and asymmetric attacks, and fight and defeat opposing forces"²² This statement suggests that, in terms of the CF as a whole, while the peace/stability block may be the end goal, the warfighting block has priority. The warfighting approach fosters an "enemy-centred" mentality, which can all too easily become a self-fulfilling prophecy. It favours the short-term expediency of winning battles over the ultimate goal of building a sustainable peace.



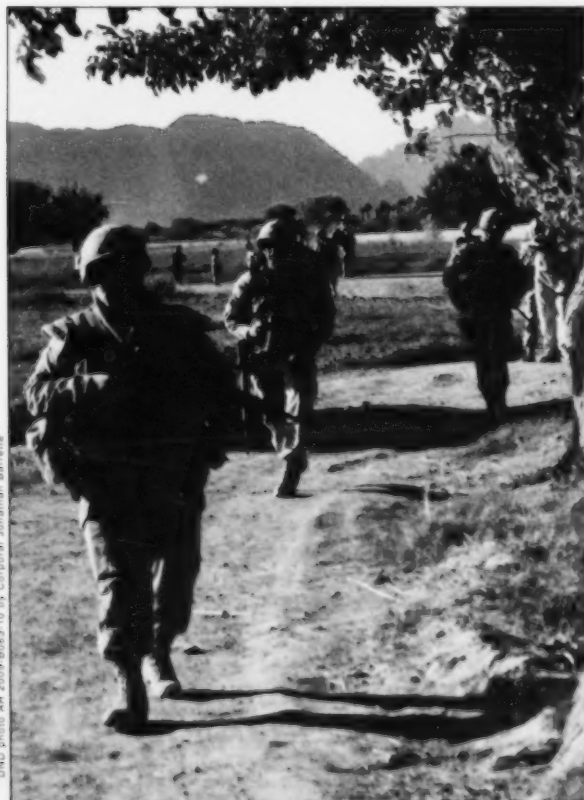
General Rick Hillier (right) in Afghanistan in 2007.

Army Transformation further emphasized the combat element, keeping Hillier's block order, but changing the activities. Block one becomes "a high-intensity fight" against the "armies of failing states," block two deals with "stabilization or peace support operations including counter-insurgency" (though counter-insurgency is very different from peace support) and, in block three, soldiers "deliver humanitarian aid or assist others doing it."¹⁹ By contrast, an Army Transformation website restores Krulak's order and gives yet another spin on the block's contents. This articulation places humanitarian aid and support in block one, "stabilization and peace support operations" in block two, and a "high-intensity fight" (not the occasional mid-intensity battle of General Krulak) in block

The great danger is that unnecessary warfighting may be pursued in situations that mainly call for a peace support approach, where the principles of impartiality, consent, and defence (versus offence) are more appropriate. When soldiers default to combat in the Three Block War, they may miss opportunities to use other means to achieve the greater ends.

Mixed and Confused Mandates in a Fatally Flawed Concept

Given the concept's emphasis upon war, central problems remain. If an operation is primarily of the peace support or humanitarian kind, should it really be labeled a Three Block War? What kind of welcome will Canadian forces receive from a host country and local population if the declared purpose is to "fight a Three Block War" in a "failed and failing state" as the IPS suggests? While support from the local populations may not be the only factor, it is an essential component to mission success. As experiences in Iraq and Afghanistan have shown, when a mission centres upon combat/warfighting, the other two activities or "blocks" become much less effective.²³ It is doubtful that it is even possible to carry out peacekeeping and play a humanitarian role while, at the same time, fighting a war against a determined enemy who can readily threaten or sabotage such efforts. Humanitarian assistance and peacekeeping form the soft underbelly of the Three Block War.



A Civilian-Military Cooperation (CIMIC) team on patrol near the village of Deh-e-bagh in Kandahar Province, Afghanistan, 7 June 2009.

The enormous difficulties carrying out reconstruction efforts in Southern Afghanistan highlight the difficulties of the Three Block War approach. When General Hiller urged and convinced the Martin government to assume responsibility for the Provincial Reconstruction Team (PRT) in Kandahar, he emphasized, in accordance with the Three Block War concept, that the PRT needed to be reinforced by a strong combat deployment. But he did not foresee that the conventional force component would demand so many resources and cost so many lives.²⁴ The Canadian presence in the highly dangerous Kandahar province quickly became dominated by the troop deployment – there was only one civilian for every hundred soldiers. Military costs were 10 times greater than the civilian programs.²⁵ When Canadian soldiers found themselves distributing aid immediately after combat, they were, in some cases, feeding those who they had just fought. It was nearly impossible to tell a Taliban 'terrorist' from a civilian 'supporter.' Most troubling for the population of Canada, which had not seen its soldiers in such combat since the Korean War, was the high rate of fatality in this "reconstruction" mission. Between 2006 and 2008, the annual Canadian fatality rate was 1.4 percent, more than double the rate of US and UK forces in Afghanistan. Ninety percent of Canadian fatalities were from hostile acts.²⁶ Civilian reconstruction programs cannot proceed satisfactorily in such environments. Civilians are even easier targets.

Part of the problem is that the Three Block War gives rise to the very real danger of mandate confusion. Where service members try to be warfighters, peacekeepers, and humanitarian aid workers on the same day and in the same space, the distinction between operation types quickly blur, to the detriment of all. The civilian population and local fighters will find it difficult, if not impossible, to distinguish military movements (i.e., convoys) for humanitarian purposes from those deployed for offensive combat operations.²⁷ Other players have voiced similar concerns. Humanitarian organizations, such as the Red Cross for example, have often asserted their need for "humanitarian space" that would allow them to work free from military domination or even influence, since even overt cooperation could jeopardize their much-needed impartiality or neutrality.²⁸ The Three Block War approach compounds this problem. When lines of responsibility and mission types are blurred, a determined adversary will target humanitarian and reconstruction efforts, attacking the weakest elements of a multidimensional mission.

NATO's longstanding Peace Support Operations (PSO) doctrine²⁹ provides a useful contrast to the Three Block War. PSOs are of six clear types: conflict prevention (action before a conflict has erupted in violence), peacemaking (discussions and negotiations for peace agreements), peacebuilding (developing infrastructure for peace), humanitarian assistance (keeping people alive), peacekeeping (preventing a recurrence of fighting), and peace enforcement (using force to apply the rules). More importantly, peace enforcement is used as a last resort in an impartial fashion to support a peace

agreement, much as police officers would intervene impartially to enforce compliance with the domestic rule of law, though international enforcement obviously requires more force.⁴⁰ Because mindsets are completely different in war and peace, US doctrine deliberately separates "War" from "Operations Other Than War" (OOTW) for good reason. The Three Block War appears to deliberately blur this distinction. The Counterinsurgency Field Manual⁴¹ of the US Army and Marine Corps reflects many hard lessons learned from Iraq and Afghanistan. The Manual bucks conventional US military wisdom by suggesting "Paradoxes of Counterinsurgency Operations" (p.47-51) such as: "Sometimes, the more you protect your force, the less secure you may be." "Sometimes the more force is used, the less effective it is." "Some of the best weapons for counterinsurgents do not shoot" – all lessons applied in peacekeeping operations.

"The United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) makes sustainable peace its clear objective."

graceful retreat and negotiations in lieu of ongoing battle. Moreover, the option of *brassage* (merging of rebel units with the national army) is always open, although immunity from prosecution by the International Criminal Court cannot be given. The MONUC approach is widely seen as succeeding, albeit slowly, in handling one of the most complex and difficult conflicts in Africa.⁴² The United Nations has likewise

achieved success over limb-cutting rebel groups in Sierra Leone and the dictatorial Charles Taylor regime in war-ravaged Liberia. It has experience with nation-building in the presence of ruthless counterinsurgents and initially lawless regions. Through specialized peace processes, the United Nations has helped end vicious conflicts and counterinsurgencies in El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Namibia, Mozambique, Cambodia, Timor Leste, and other former trouble spots of the world.



MONUC Mi-35 Helicopter (Courtesy 2004/4/2)

The peace operation in the Congo is a successful example of the alternative to the Three Block War in a complex conflict requiring Chapter VII peace enforcement. The United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC) makes sustainable peace its clear objective. While mid-intensity combat does occur, there is no declared enemy. Instead, an impartial attitude is taken toward breaches of the peace. Moreover, those breaches are met with a nuanced, sophisticated response. For example, MI-35 helicopter gunships have engaged renegade brigades, but the United Nations allows a

Further alternatives

The Three Block War concept was never embraced by the Canadian navy and air force. It was eventually dropped by the army. It is not mentioned in the Army's force employment concept "Land Operations 2021," or in the Canada First Defence Strategy.⁴³ Newer concepts are coming to the fore, including Adaptive Dispersed Operations (ADO), Full-Spectrum Operations (FSO), Joint, Interagency, Multinational and Public (JIMP) enabled forces, and the Comprehensive

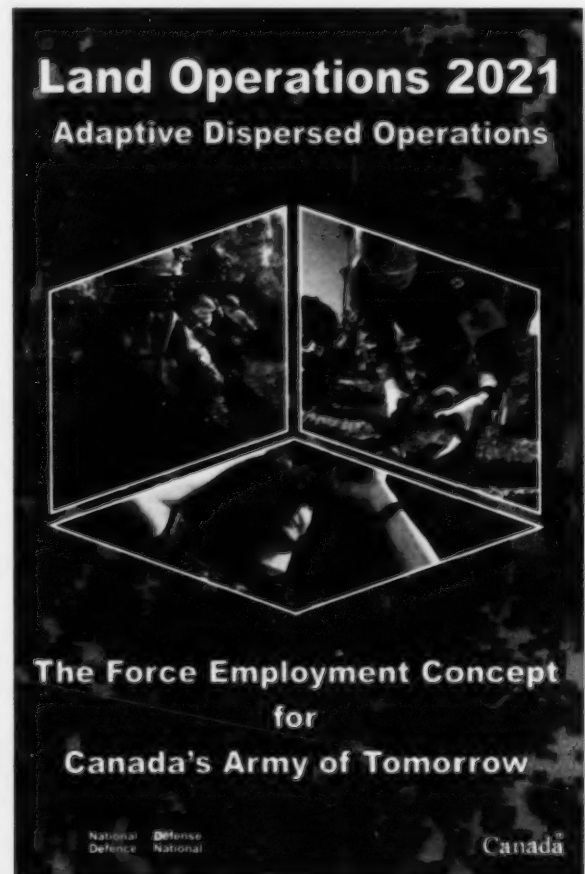
Approach.⁴⁴ Compared to the Three Block War, ADO, FSO and JIMP are much broader concepts, covering not just three activities, but as many (or as few) as are needed for a mission. They call for the integration and coordination of diplomatic, defence, multinational, and commercial resources along with those of many other agencies.⁴⁵ The newer concepts avoid many of the problems of the Three Block War concept while still emphasizing the multidimensional nature of modern operations, as does NATO's peace support doctrine and the UN's evolving peace operations doctrine. Still, there is an ongoing need to develop new thinking and doctrine to describe the complex inter-relationship between the use of force and other activities in the field.

Conclusion

Given the difficulties in implementing the Three Block War idea at the operational and strategic levels, its demise is not to be mourned. While Krulak's metaphor may be a good *description* of some situations faced by modern forces, it falls far short as a *prescription* or strategic guide because it directs soldiers to carry out incompatible tasks. Personnel *cannot* and

should not be expected to serve as humanitarian workers, peacekeepers, and warfighters all at the same time, and within a small area. Combat should be separated as much as possible from other functions, which should, preferably, be done by distinct organizations, including UN agencies, police, and peacekeepers. The concept's lack of a firm intellectual foundation is also challenging, but not so much as the contradiction at its heart – warfighting cannot mix with peace support and other missions. The Three Block War exacerbates this problem by making it look tidy, simple, and easy. The result is that military forces may all-too-easily be sent to fight an unwinnable Three Block War. Instead of embracing Three Block War operations, militaries should try to avoid them. The construct deserves to be discarded to make way for new concepts, and the further development of doctrines that have long proven their worth in scores of operations over decades, such as the peacekeeping/stabilization operations in complex conflict environments, for which Canada has a strong reputation and much valuable experience upon which to build.

CMJ



NOTES

1. Charles Krulak, "The Three Block War: Fighting in Urban Areas," in *Vital Speeches of the Day*, Vol. 64, Iss. 5 (15 December 1997), pp. 139-141, and Charles Krulak, "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War," in *Marine Corps Gazette* Vol. 83, Issue 1 (January 1999), pp. 18-23.
2. Krulak, "The Three Block War."
3. Max Boot, "Beyond the 3-Block War," in *Armed Forces Journal*, March 2006. The Three Block War concept is still discussed in some courses at the Marine Corps University.
4. The "Three Block War" term is not included in the voluminous NATO *Glossary of Terms and Definitions* produced by the NATO Standardization Agency (NSA). Document symbol: AAP-6(2007).
5. Chris Maclean, "Experience is Shaping Army Transformation: Interview with Lieutenant-General Rick Hillier," in *Frontline* (January-February 2005) at <www.frontline-canada.com/Defence/pdfs/0201Hillier_CLS.pdf>.
6. Army Poster, Commander of the Army quoted in poster produced by Army Public Affairs, "Army Transformation: Three-Block War," Army Transformation (AT) Poster 7 (2005).
7. Canadian Army, *Army Transformation* at <www.army.forces.gc.ca/11/English/5_4_1_1.asp>, accessed 10 March 2008.
8. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 26, at <www.mdn.ca/site/reports/dps/pdf/dps_e.pdf>, accessed 20 June 2009.
9. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Overview*, at <geo.international.gc.ca/tp-pic/ips/ips-overview5-en.aspx>.
10. Vincent J. Curtis, "The Three Block War: Its Causes and the Shape of the Peace," *Canadian Army Journal*, Vol. 10, No. 2 (Summer 2007), pp. 49-65.
11. *Army Transformation* poster.
12. Frank G. Hoffman and James N. Mattis, "Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars," in *Naval Institute Proceedings*, Vol. 132, No. 11 (November 2005).
13. John Agoglia, "Learning to Fight the Four-Block War: How Commanders Learn 'Non-Military Jobs'" in *Beyond the Three Block War*. David Rudd, Deborah Bayley and Ewa K. Petruczyk (eds.). Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 2006.
14. Colonel John Agoglia, comments to the author at the conference "Beyond the Three Block War," Canadian Forces College, Toronto, 15 January 2006.
15. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 26.
16. See, for example: Bill Graham, "Speaking Notes for the Honourable Bill Graham at a Luncheon of the Rotary Club of Toronto," 21 January 2005, at <www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1577>, accessed 2 April 2008.
17. Krulak, *The Three Block War* and Krulak, *The Strategic Corporal*.
18. General Hillier, quoted in *Maclean's*, "Experience is Shaping Army Transformation."
19. Canadian Army, *Army Transformation: Three-Block War*. (Emphasis added.)
20. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 8.
21. The concept did not appear, for example, in either the Diplomacy or Development sections of the 2005 International Policy Statement (IPS). Furthermore, in the Diplomacy section, the term "failed and failing state" is replaced by a more diplomatic expression: "failed and fragile states." See Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Diplomacy*, at <geo.international.gc.ca/cip-pic/ips/diplomacy-en.aspx>, accessed 2 April 2008 and Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Development*, at <www.acdi-cida.gc.ca/ips-development> accessed 2 April 2008.
22. Government of Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 27.
23. Adnan R. Khan, "Canada's Kandahar Balancing Act," in *Maclean's* (19 April 2006).
24. General Hillier, quoted in Janice Gross Stein and Eugene Land, *Unexpected War* (Toronto: Viking Canada, 2007), p. 243.
25. Two years after arriving in Kandahar, DFAIT and CIDA had deployed only a dozen officials, compared to 2500 soldiers from the Canadian Forces. See Lee Berthiaume, "Death of the Three-Ds in Afghan Mission," 12 December 2007, in *Embassy: Canada's Foreign Policy Newsweekly*, at <www.embassymag.ca/html/index.php?display=story&full_path=/2007/december/12/threedapproach>. In rough numbers, Canada provides \$100 million per year in aid to Afghanistan, while the military costs are close to \$1 billion per year. Canada lost 98 soldiers in Afghanistan in 2006, 2007, and 2008, mostly (90 percent) from hostile acts. During that period, the average number of CF troops deployed annually was 2400. The UK and US annual fatality rates in Afghanistan were significantly lower: 0.66 and 0.45 percent, compared to Canada's 1.4 percent. The Canadian forces were concentrated in the Kandahar region, one of the most dangerous regions of the country. The number of aid workers killed (all nationalities, but including at least three Canadians) escalated in 2008 to 23 (up to mid-August 2008) from 17 the entire year before. See: "Aid workers killed in Afghan attack", in the *Globe and Mail*, 13 August 2008, at <www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080813.wafghan-dead0813/BNSStory/International>.
27. Reuben E. Brigety II, "From Three to One: Rethinking the Three Block War and Humanitarian Operations in Combat," at <www.usafa.af.mil/jscope/JSCOPE04/Brigety04.html>, accessed 1 April 2008.
28. Brigety II, "From Three to One."
29. NATO, *Peace Support Operations*, Allied Joint Publication AJP-3.4.1, July 2001.
30. NATO, *Peace Support Operations*, paras. 202 and 217.
31. US Army and Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, US Army Field Manual No 3-24, Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5 (Chicago: University of Chicago Press, 2007), available at <http://usacac.army.mil/cac/repository/materials/coin-fm3-24.pdf>, accessed 23 June 2009.
32. Christopher S. Chivvis, "Preserving Hope in the Democratic Republic of the Congo," in *Survival*, Vol. 49, No. 2 (2007), pp. 21-41.
33. Directorate of Land Concepts and Design, "Land Operations 2021: Adaptive Dispersed Operations. The Force Employment Concept for Canada's Army of Tomorrow", Kingston, 2007. National Defence, *Canada First Defence Strategy*, Ottawa, 2008, available at <www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/defstra-stradef-eng.asp>, accessed 21 June 2009.
34. See, for instance, Andrew Leslie, Peter Gizewski, and Michael Rostek, "Developing a Comprehensive Approach to Canadian Forces Operations," in *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 1, pp. 11-20.
35. For more on JIMP, see: Peter Gizewski, and Lieutenant-Colonel Michael Rostek, "Toward a JIMP-Capable Land Force," in *Canadian Army Journal*, Vol. 10, No. 1 (Spring 2007), pp. 55-72.



DND photo 24 1984-2

An Honest John nuclear-armed surface-to-surface missile on its wheeled transporter in Germany.

DO WE WANT “BUCKETS OF INSTANT SUNSHINE”? – CANADA AND NUCLEAR WEAPONS 1945-1984

by Matthew Trudgen

Introduction

The idea that Canada was once armed with nuclear weapons is a fact that would be a surprise to many Canadians, who think of their country as a nation best known for its tradition of peacekeeping, and for its work in the United Nations. Nuclear weapons are something that Canadians associate with superpowers like the United States, or dictators such as Kim Jong-il of North Korea. Nevertheless, from 1945 to 1984, Canada faced the issue of whether it should have nuclear weapons. In fact, in 1963, Canada decided to acquire these weapons to fulfil commitments that it had made to its allies, including the United States. However, in the late 1960s, the government of Prime Minister Pierre Trudeau decided that it was no longer in Canada's best interests to be a nuclear-armed nation. As a result, in July 1984, the last nuclear warheads available for use by the Canadian military were returned to the United States.

Throughout this period, Canada faced difficult choices. It was problematic, not only because of the resources that were dedicated to the program, but because many Canadian politicians, officials, and military officers had strong positions with respect to whether Canada should have nuclear weapons. As a result, these weapons became key elements in the debates over what kind of foreign policy the governments of the period wanted for the nation. For example, should Canada have strong ties with its alliance partners, or should it try to have a more independent foreign policy? Moreover, should Canada attempt to strengthen its military, or work to further the cause of nuclear disarmament? Faced with these problematic issues, each of these governments pursued poli-

Matthew Trudgen is a PhD student in history at Queen's University in Kingston, Ontario. His thesis examines the interplay of different conceptions of the Canadian national interest, and the Canadian-American relationship in the development of the North American air defence system from 1949 to 1956.

cies that they thought were in the best of interests of the nation. Thus, Canada's experience with nuclear weapons offers an excellent opportunity to learn lessons about the development of Canadian defence policy during the Cold War.

"In 1945, Canada was in a unique position with respect to nuclear weapons."

This article will argue that Canada's policy with respect to nuclear weapons was very inconsistent, and it was largely influenced by personalities and perceptions of what kind of foreign and defence policy Canada should have. It will also demonstrate that Canada's experience with nuclear weapons illustrates that it was only when Canadian politicians and officials asserted themselves in the policy process that difficult decisions were taken.

Canada's First Encounter with Atomic Weapons: 1945

In 1945, Canada was in a unique position with respect to nuclear weapons. Because of its role in the Manhattan Project and a robust economy, Canada had the potential to develop its own atomic bomb. However, it chose not to do so. The decision came without any real debate within the bureaucracy and the Cabinet, but emerged in 1945, as the political scientist Jon McLin noted, as "...not so much by deliberate choice as by unconscious assumption."¹ Nevertheless, there were several reasons why Canada did not develop an atomic bomb at this time.

First, Canada had no overriding reason to develop atomic weapons. Unlike Great Britain, Canada had no desire to be a great power. Therefore, while the decision for Britain to develop an independent nuclear deterrent in the late 1940s was natural, it was equally true that Canada, a burgeoning middle power, should not wish to develop these weapons. Moreover, the Canadian government realized that it was under the protective umbrella provided by the American monopoly with respect to atomic weapons. Therefore, instead of producing an atomic bomb of its own, the government concluded that the best way to strengthen Canadian security was to continue to support the American atomic weapons program through exports of nuclear materials, such as uranium.²

During the period from 1945 to 1950, the Canadian government was also much more interested in spending money on the creation of the welfare state than on its armed forces. This attitude was reflected in a comment made by Prime Minister William Lyon Mackenzie King at the end of the Second World War that it was time: "...[for] the old liberal principles of economy, reduction in taxation and anti-militarism."³ As a result, the defence budget faced drastic cuts, and there were few resources available for a project such as an atomic bomb.⁴ This fact was recognized by the Canadian military and the new Minister of National Defence, Brooke Claxton, who believed that his mission was to ensure that the *core capabilities* of the armed forces would be maintained, so that it could

expand again in the future if the need arose. Also, Dr. O.M. Solandt, who was appointed the Director General of Defence Research in 1946, argued that Canada needed to focus upon a few selective military projects, and should leave the delivery of atomic weapons to the United States.⁵

Finally, some Canadian leaders were troubled by the destructive power of the atomic bomb. Prime Minister Mackenzie King noted that the bomb was like a 'Frankenstein monster' that could wreak havoc upon the world.⁶ Lester Pearson, then Canadian Ambassador to the United States, was equally disturbed by the threat of a war with atomic weapons, and he became interested in international controls as a way to prevent a potential arms race. These perceptions did play a role in Canada not constructing an atomic bomb during this period; nevertheless, it should be noted that at no time was there ever any serious interest in stopping Canada's support of the US nuclear weapons program.⁷ Moreover, most of Canada's work on arms control in the late 1940s and the 1950s was done as part of an effort to support the Western Alliance and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) against the Soviet Union.

Reconsideration: 1953 – 1959

Therefore, for the time being, Canada had decided that it was not in its best interest to be a nuclear power. Instead, for variety of reasons, the Canadian government decided to rely upon the protection of the American nuclear deterrent. Nonetheless, beginning in the mid-1950s, the Canadian government began to rethink its position. Ironically again, there was no real debate over whether Canada should acquire nuclear weapons. There were also no attempts to formulate a White Paper on the subject.⁸ In fact, political scientist Andrew Richter noted that the government did not even ask basic questions, such as, "...how Canada's security interests would be affected by the acquisition."⁹

One of the most important reasons for Canada's interest was the evolution in nuclear weapon technology that had occurred by the mid 1950s. During this period, nuclear weapons had evolved from being large, unwieldy bombs that could be carried only by long-range bombers and used against cities, to smaller weapons that could be deployed both on the battlefield and for air defence. Furthermore, this was the period when the idea of *limited* nuclear war emerged, and how 'low yield' tactical nuclear weapons could be used to stop Soviet aggression against Western Europe and around the world. These developments did not go unnoticed by Canada's uniformed services and the Department of National Defence (DND). For example, Solandt argued in 1954, "...[that] it becomes increasingly obvious that that should there be another total war it will be predominantly atomic. It will not be many years before no first class armed force, no matter how small, will be able to engage in battle unless it has atomic weapons."¹⁰

In particular, the Royal Canadian Air Force (RCAF) recognized the implications of these changes. Beginning in the late 1940s, Canada had begun to build up its air defences to counter the threat of Soviet intercontinental-range nuclear bombers. In addition, the RCAF had developed close ties with the United States Air Force (USAF) while constructing a continental air defence system to help protect North America. By the end of the 1950s, supporting this commitment increasingly meant acquiring nuclear-tipped air-to-air missiles and the surface-to-air missiles (SAMs) that were entering service in the United States.¹¹ Moreover, the RCAF had concluded during this period that the air defence role of the Canadian Air Division in Europe would have to be changed in order for it to maintain its effectiveness. In 1956, Air Marshal C.R. Slemon, then Chief of the Air Staff, suggested that one option would be to have Canadian aircraft carry small nuclear weapons in a 'nuclear strike' role. This comment foreshadowed Canada's acceptance of the NATO nuclear strike/reconnaissance role in the late 1950s.¹²



This Honest John has been erected into the launch position.

Consequently, the Canadian military signed an agreement with the United States that allowed, "...[for the] training of personnel in the employment of and defence against atomic weapons."¹³ Furthermore, in December 1956, the issue of acquiring nuclear weapons was discussed at a meeting of the Cabinet Defence Committee, which was informed that it was almost certain that the Americans would supply nuclear weapon systems to Canada. By March 1957, there were increasingly detailed discussions with respect to nuclear capa-

ble anti-aircraft missiles, surface-to-surface missiles for Europe, and even nuclear torpedoes and depth charges for Canada's maritime forces.¹⁴

Another reason for the shift in the Canadian position was the adoption of nuclear weapons by NATO in the 1950s. The NATO alliance had been established out of a fear that the Soviets were planning to invade Western Europe. However, it quickly became apparent, particularly after the failure to meet the conventional force goals of the Lisbon conference of 1952, that nuclear weapons were needed to defend Western Europe.¹⁵ Secretary of State for External Affairs Lester Pearson agreed, and he argued that the only way to prevent a Soviet invasion of Western Europe was through deterrence. And, given the relative weakness of conventional arms in NATO, deterrence had to be achieved through nuclear weapons. He added: "...we must ... not lag behind in the development of knowledge and skill in the field of atomic energy," and that "atomic retaliation from the air" was vital for the security of the West.¹⁶ In December 1954, Pearson, along with the rest of the NATO Council, supported Directive MC 48¹⁷ that authorized NATO forces to use nuclear weapons.¹⁸

Canada continued to support these policies under John Diefenbaker. In December 1957, the new prime minister attended the NATO Council meeting when Directive MC 14/2 was approved. It called for use of tactical nuclear weapons to stop the Soviet advance as far forward as possible in an effort to prevent too much NATO territory from being lost to the Soviets.¹⁹ Furthermore, the meeting approved Directive MC 48/2, which authorized NATO to plan for the use of nuclear weapons from the onset of a conflict. Consequently, by supporting these directives, Canada had become part of a *de facto* nuclear alliance. Indeed, Andrew Richter has speculated, many Canadian policymakers in the 1950s believed that NATO, by deciding to accept nuclear weapons, had made the decision for Canada.²⁰ This belief was strengthened when, later in 1957, NATO recommended to Canada that its forces in Europe should be armed with nuclear weapons.²¹

The final reason for the change was that the Department of External Affairs did not actively oppose the acquisition of nuclear weapons in this period. This decision was due to the fact that the department believed these weapons encouraged stability in the world by deterring Soviet aggression. Therefore, until 1959, none of the Secretaries of State for External Affairs, including Pearson and Sydney Smith, opposed the idea that Canada should be armed with nuclear weapons.²²

Thus, the decision to acquire nuclear weapons appeared inevitable. In late 1958, the Cabinet authorized the armed forces to begin negotiations with the United States, and in February 1959, Prime Minister Diefenbaker made a speech that appeared to indicate that Canada would soon obtain nuclear weapons. This was the address in which he announced both the cancellation of the Avro Arrow interceptor aircraft, and the purchase of the Boeing IM-99B *Bomarc* anti-bomber

guided missile for air defence. He argued: "...[that] the full potential of these defensive weapons is achieved only when they are armed with nuclear weapons," and he closed the speech with a remark that challenged the members of the government, "... [to] recognize the gravity of the decisions that we are called upon to make."²³ The Minister of National Defence, George Pearkes, VC, added in the House of Commons in July 1959 that the Canadian government had begun negotiations to acquire nuclear warheads from the United States.²⁴

"The final reason for the change was that the Department of External Affairs did not actively oppose the acquisition of nuclear weapons in this period."

A Renewed Debate and Then Acceptance: 1959 – 1968

Thus, for a number of reasons, primarily due to its defence ties to the United States and to NATO, by the late 1950s Canada had committed to being armed with nuclear weapons. However, just when Canada was prepared to obtain the warheads from the United States, the consensus on their acquisition began to break down.

The reason was that the new Secretary of State for External Affairs, Howard Green, and his under-secretary, Norman Robertson, began to raise objections to this policy direction.



Prime Minister John Diefenbaker (centre right) and Minister of National Defence George Pearkes VC at the Royal Military College of Canada, 1959.

Furthermore, in May 1959, when the Chairman of NATO's Military Committee, General Lauris Norstad, recommended that Canada should support the alliance's strike/reconnaissance mission, the government accepted the assignment and purchased the CF-104 *Starfighter* for the role. As this mission involved nuclear weapons, it was another indication to Canada's allies that it was ready to acquire these weapons, even if the government publicly did not state so at that time.²⁵ Finally, by 1961, Canada had purchased an extensive armoury of weapons that used nuclear warheads that not only included the *Bomarc* and the *Starfighter*, but also the Honest John surface-to-surface missile, and the CF-101 *Voodoo* fighter/interceptor.²⁶

Green was horrified by the prospect of nuclear war, and, from the moment he took over External Affairs, he began a crusade for global nuclear disarmament. He had no faith that deterrence would prevent a conflict between the superpowers, and asserted to the Cabinet: "...[that] a nuclear war would be quite unlike any wars previously known, it would destroy civilization."²⁷ Robertson also believed that the policy of deterrence "was a sad comment on our generation to envisage the possibility of global suicide."²⁸

Under Green's and Robertson's leadership, External Affairs developed its case against acquiring nuclear weapons. Their most important argument related to the effectiveness of

nuclear weapons in preserving stability between East and West. Whereas, in the 1950s, External Affairs had argued that they were a source of stability, by the early 1960s it stressed that these weapons caused instability because of the "virtual certainty of their use." The department argued that, for the sake of the world, Canada needed to take a principled stand against nuclear weapons, despite the commitments that it had made to its allies. Therefore, Canada would set a good example for the rest of the world to follow, and would improve the prospects for nuclear disarmament.²⁹

Faced with this challenge, the Department of National Defence scrambled to formulate its own case for acquiring nuclear weapons. DND contended that Canada needed to fulfil its international commitments, since Canada had supported NATO directives that "...presume a Canadian policy to acquire nuclear weapons, and the absence of a decision to implement such a policy is becoming increasingly difficult to justify." The department later stated that the "...neglect of our NATO and NORAD commitments in this context almost amount to Canadian unilateral disarmament."³⁰ The Canadian strategist R.J. Sutherland wrote the definitive statement of DND's position in 1963. First, he argued that if Canada did not acquire nuclear weapons, it would be breaking commitments that it had made to its allies, and would thus lose influence with them. He also questioned the point of Canada renouncing nuclear weapons while remaining in an alliance that would continue to be nuclear armed, because nuclear weapons were considered the cornerstone for the defence of Western Europe. He added that all this direction from Canada would achieve would be to complicate planning for the alliance, and he concluded by asking: "Can we combine full membership in a nuclear alliance with a policy of extreme nuclear squeamishness?"³¹

Caught in the middle of this debate was Prime Minister Diefenbaker. At first, in the late 1950s, he was in favour of Canada being armed with nuclear weapons, and he was supportive of Canada fulfilling the commitments it had made to its allies. However, over time, his position began to shift. One reason was the influence that Green had upon Diefenbaker's thinking, since Green was a long-time supporter of Diefenbaker, and he used his regular weekend meetings with the prime minister to impress upon him the dangers of nuclear war. Diefenbaker also increasingly embodied the anti-American feelings that had risen up in Canada during the early 1960s. In particular, his strong resentment of President John F. Kennedy had contributed to these beliefs. Consequently, as the Kennedy administration was pressuring Canada to accept the weapons, these perceptions encouraged Diefenbaker to reconsider his options.³² Furthermore, the issue of who would control the weapons based in Canada troubled him. He was convinced of the need to ensure that the Americans would not fire the weapons without the consent of the Canadian government in order to prevent rash decisions with respect to their employment.³³ These feelings were reinforced by his perception of the lack

of consultation with Canada by the Kennedy Administration during the Cuban Missile Crisis in 1962.³⁴

Thus, Diefenbaker increasingly looked for ways out of his predicament. One possible direction that appealed to him was that Canada would not make a final decision while disarmament talks at the United Nations continued. Moreover, he looked for a compromise that would allow him to meet Canada's commitments to its allies, without actually having to accept the weapons on Canadian soil. One example was an External Affairs proposal that the warheads would be kept in the United States and would only be transported to Canada during a crisis.³⁵ The Department of National Defence warned Diefenbaker that such plans were not practical; nonetheless, the PM would not be swayed. He also refused to make a final decision, even when some of the weapons systems – notably the *Bomarc* – were fitted with only ballast for warheads thereby making them useless. However, while Diefenbaker struggled to make up his mind, his indecision began to frustrate the Kennedy Administration.



A Boeing IM99B *Bomarc* nuclear-armed anti-bomber surface-to-air missile.

This rift was not over the military value of the nuclear air defence weapons that the Canadians had acquired, since these weapons were no longer considered very important in American defence planning, due to the onset of the age of the Intercontinental Ballistic Missile (ICBM). The issue for the

Americans was that the Canadian government was failing to meet the commitments that it had made to help protect the American nuclear deterrent. The administration's frustration was compounded by Green's rhetoric with respect to disarmament, by Kennedy's dislike of Diefenbaker, and, most importantly, by Diefenbaker's refusal to place Canadian forces on alert for a 48-hour period during the Cuban Missile Crisis in October 1962. As a result, by December 1962, negotiations on this issue between the American and Canadian governments had reached a deadlock.³⁶

Diefenbaker did not just have to worry about the Kennedy administration, because he had other problems. For example, in early 1963, General Norstad, the former Chairman of NATO's Military Committee, stated at a press conference in Ottawa that Canada was not living up to its NATO commitments, since it had not yet armed its forces with nuclear weapons.³⁷ Moreover, it was at this moment that Lester Pearson made his dramatic entry onto the scene. He had previously echoed the position of the Liberal Policy Conference of 1961 that Canada would not accept nuclear weapons for its NORAD forces, and would only accept these weapons for its NATO contingent if they were under NATO control. However, despite this public stance, he had privately begun to reconsider his options. For example, in 1962, the Liberal Defence critic, Paul Hellyer, wrote a memorandum to Pearson after his visit to Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE). Hellyer argued that Canada needed to accept the weapons or it

"However, while Diefenbaker struggled to make up his mind, his indecision began to frustrate the Kennedy Administration."

would lose influence in NATO and face the reduction or termination of defence-sharing agreements with the United States. Nonetheless, Pearson was torn between Canada's responsibilities to collective defence and the obligation to help stop the proliferation of nuclear weapons.³⁸

Ultimately, Pearson decided to accept the weapons. After due deliberation, he had

been convinced by Hellyer that the Liberal Party would benefit politically if it changed its position on the issue.³⁹ Furthermore, he realized that Canada would have to fulfil its nuclear weapon commitments if its influence with its allies was to be maintained. Indeed, Pearson was particularly focused upon the need to repair Canada's relations with the United States. Therefore, on 12 January 1963, without consulting his caucus, he issued a statement in which he asserted, "...[that] as a Canadian I am ashamed if we accept commitments and then refuse to discharge them."⁴⁰ He added that Canada would, however, negotiate with its allies in due course to end its nuclear role. Diefenbaker responded to Pearson with a highly convoluted address in the House of Commons on 25 January 1963 that referred to a communiqué produced after his meeting with Kennedy and British Prime Minister Harold Macmillan in Nassau in December 1962.⁴¹ However, on 30 January, Diefenbaker's position was directly contradicted by a press release by the US State Department that severely damaged his credibility. Diefenbaker's position was further undermined when then Minister of National Defence, Douglas Harkness, resigned in protest of Diefenbaker's indecision. The

result was that the government lost a confidence vote in the House of Commons on 5 February 1963. During the election that followed, Diefenbaker openly opposed Canada's acquisition of nuclear weapons, but, despite his best efforts, Pearson emerged with a minority government.⁴²

After the election, Pearson ventured down to Hyannis Port, Massachusetts, to meet with John F. Kennedy. Pearson's decision to accept the weapons had already made a difference, as Kennedy had sent a message "...[that] the early establishment of close relations between your administration and ours is a matter of great importance to me."⁴³ At the meeting, Canada's



RCAF Chief of the Air Staff Air Marshal Hugh Campbell, USAF General Curtis LeMay, and Prime Minister John Diefenbaker in conference.

Ambassador to the United States, Charles Ritchie, noted that the atmosphere "...was tinged with euphoria. The atmosphere was that of clearing skies after a storm – the clouds of suspicion covering Canada-U.S. Relations had parted, the sunshine of friendship shone."⁴⁴ Historian John English stated in his biography of Pearson that at the meeting "...there were jokes; but there was also much business ... Officials began to talk again, confident of their superiors' support, and several agreements began to take form dealing with the Colombia River, automobile trade and production."⁴⁵ Following the meeting, on 20 May 1963, the House of Commons narrowly voted to approve the acquisition of nuclear warheads.⁴⁶ With this move, Pearson had achieved his primary goal of getting the nuclear weapons issue off the table, and, with this issue settled, Canada and the United States could move on to other matters, such as the creation of the Auto Pact in 1965.⁴⁷

defence forces under the control of NORAD.⁴⁸ However, the nuclear issue had not been permanently settled by Pearson's decision. One factor was that public support for Canada having nuclear weapons had dropped from 54.4 percent in November 1962 to 34.4 percent by June 1966.⁴⁹ Within Pearson's Cabinet there were also opponents of Canada's nuclear commitment, including Pierre Trudeau and the former Minister of Finance, Walter Gordon. However, it was not until the election of Trudeau as prime minister in 1968 that Canadian policy on nuclear weapons was seriously reconsidered. Trudeau had not only opposed Canada's acquisition of nuclear weapons in 1963, but he believed that Canada's entire foreign policy needed to be re-examined. During his campaign for the Liberal Party leadership, he stated that Canadian foreign policy "...[was based on] pre-war premises or immediate post-war premises ... [and that a] complete reassessment is needed."⁵⁰

Therefore, as soon as he became prime minister, he ordered full reviews of both defence policy and foreign policy, including Canada's possession of nuclear weapons.⁵¹

Trudeau would later claim that he was trying to conduct an honest reassessment of Canadian foreign policy. As he asserted in an interview in January 1969: "Look, go back to first questions – we don't want to know first if aircraft A is better than aircraft B, we want to know if we should have aircraft, and if neutrality isn't better than entanglement in a defence alliance and so on."⁵² Nevertheless, despite this claim, Trudeau came into office with his own set of preconceived notions with respect to Canadian foreign and defence policy, and those were not favourable to Canada having nuclear weapons.

Trudeau's position was further influenced by advice he received from one of his foreign policy advisors, Ivan Head, a former diplomat and law professor who had first met

Trudeau in discussions over constitutional matters. Head was particularly scornful of the 'conventional' or 'establishment' thinking he felt existed within the Departments of External Affairs and National Defence, and he considered himself an iconoclast on subjects such as NATO. He also believed that the stockpiling of armaments had never led to peace.⁵³ However, Robert Ford, a Canadian diplomat, later noted that Head was overly pro-Soviet for his time, and that he had sought to downplay the Soviet threat.⁵⁴ Therefore, when the Canadian Special Task Force on Europe (STAFEUR)⁵⁵ and the defence policy review failed, in Trudeau's mind, to provide



Prime Minister Pierre Trudeau inspects cadets at the 25th anniversary of the Collège Militaire Royal du Canada in 1977.

Trudeau and the End of the Nuclear Role: 1968 - 1984

In the wake of Pearson's decision, it seemed that the nuclear issue had been settled for many years. For example, the 1964 Defence White Paper commissioned under the new Minister of National Defence, Paul Hellyer, stated that because NATO was armed with nuclear weapons, Canada had to "...share in that responsibility [as] a necessary commitment of Canada's membership" in the alliance. The White Paper added that nuclear weapons were a necessary component of the air

sufficient grounds to reconsider Canadian policy, the prime minister turned to Head for a critical response. Head's report called for the elimination of nuclear weapons from Canada's forces in Europe. In particular, he stressed that Canada's force of CF-104 *Starfighters* was destabilizing to the strategic balance between East and West because these aircraft were a soft target vulnerable to Soviet attack, and they were only credible to the Soviets as a first strike system. As a result, it was the duty of the Canadian government to withdraw its aircraft from this role. While this report officially was disavowed by Trudeau, under pressure from the Secretary of State for External Affairs, Mitchell Sharp, and the Minister of National Defence, Leo Cadieux, it reflected the thinking of Trudeau and many of his ministers.⁵⁶

"Trudeau would later claim that he was trying to conduct an honest reassessment of Canadian foreign policy."

by arguing that the security of Western Europe should be the responsibility of the Europeans, and that Canada should focus upon defending the American deterrent and Canadian internal security. He added that Canada should ensure the defence of Canadian territory before considering other international commitments. Bolstered by this meeting, and Head's briefing paper, Trudeau was successful in creating conditions under which Canadian policy would be vigorously debated and questioned. As Paul Hellyer later noted, Head's policy paper was really "advice" from Trudeau for the Cabinet, and that Trudeau was leading the discussion so that the Cabinet would reach a conclusion that was satisfactory to him. This meant that Canada's conventional contribution to NATO was seriously questioned, and that the nuclear commitment was a "non-starter."⁵⁷



Chief of the Defence Staff General Jacques Dextrase (left) and Prime Minister Pierre Trudeau in a relaxed setting.

The stage was set for the Cabinet meeting of 29-30 April 1969, where it quickly became apparent to the ministers who believed in a more traditional policy, such as Sharp and Cadieux, that the status quo in Canadian foreign and defence policy was under attack. Trudeau set the tone for the meeting

The result of this process was the announcement that along with a unilateral reduction of its conventional forces from Europe, Canada would now have a non-nuclear role in the alliance. The *Honest John* nuclear artillery weapons systems were retired, and the *Starfighters* were withdrawn from the nuclear strike/reconnaissance role and placed in a conventional ground attack role in 1972.⁵⁸ While Trudeau and his supporters were pleased with this outcome, Canada's European NATO allies were disquieted, since they relied upon Canadian nuclear weapons to help counter a Soviet attack. For example, in 1969, Canada's *Starfighters* had made up 20 percent of the nuclear capable aircraft available to the alliance.⁵⁹ As a result of this action, many Canadian diplomats and politicians have argued that Canada had done long-term damage to its influence in the alliance, and in Europe generally. For instance, Ross Campbell, a Canadian NATO official argued "...[that] the throwing away of the nuclear responsibility, unilaterally, not in concert with our allies has severely undermined our voice in NATO."⁶⁰ Mitchell Sharp also noted that the decision had weakened Canada's influence with its European allies, and was still being felt even during Trudeau's peace initiative of the 1980s.⁶¹ Moreover, it should be noted that Canada's decision to withdraw its nuclear weapons from NATO did little, if anything, to change the nuclear balance between East and West. NATO continued to rely upon nuclear weapons to deter a Soviet invasion of Western Europe because

Europeans believed that these weapons represented the best and most cost-effective way to accomplish such deterrence. Thus, despite Canada's decision, tactical nuclear weapons delivery systems such as the *Starfighter* would remain in Europe, albeit for Canada in a conventional attack role.



DND photo

A CF-104 Starfighter heading off to work, this one in the photo-reconnaissance role.

After Trudeau's government had switched to a non-nuclear role in NATO, it still faced the question of what to do with Canada's two home-based nuclear weapons, the *Bomarc* SAM and the *Genie* air-to-air missile, which armed the interceptor forces. In 1972, it was decided to scrap the *Bomarc* because of doubts with respect to its effectiveness and as part of the effort to reduce defence costs.⁶² However, Canada kept its other nuclear system, the *Genie*, until 1984, because the 1971 Defence White Paper noted "...[that] there is at present no alternative to equipping the CF-101s with nuclear weapons ... Only with such weapons would they have a reasonable prospect of destroying attacking bombers."⁶³ In fact, it was only after the replacement of the CF-101s with CF-18 *Hornets* in 1984 that Canada finally returned its last nuclear warheads to the United States.

Conclusion

From the mid 1940s to the early 1980s, successive Canadian governments dealt with the issue of whether Canada should have nuclear weapons, and the results were anything but consistent. This held true because these policies were

dependent upon the perceptions of Canada's role in the world as held by different personalities within these governments, and as these personalities and governments changed, so did the policies. Nevertheless, the question must still be asked as to what the Canadian Forces can draw from this experience. This author believes that the ultimate lesson is that, in a fluid and changing world, most Canadian governments will be reluctant to take hard positions on Canadian defence issues. Instead, they will generally choose to let policy drift until a given situation clarifies itself. The only exceptions have been incidences, such as with Pearson in 1963 and Trudeau in

**"Nevertheless,
the question must
be asked as to what
the Canadian Forces
can draw from this
experience."**

1969, when individual Canadian personalities asserted themselves, given that they held particularly strong positions on the issues at hand. However, as it has been advanced in this article, even those periods of assertiveness were followed by periods of drift. Thus, if the past holds any lessons, it is likely that in the future, the Canadian Forces will face a complicated policy environment littered with questions that have no clear or easy answers.

CMJ

1. Jon McLin, *Canada's Changing Defense Policy, 1957-1963: The Problems of a Middle Power in Alliance* (Baltimore: John Hopkins Press, 1967), p. 125.
2. Brian Buckley, *Canada's Early Nuclear Policy: Fate, Chance, and Character* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2000), p. 131; Joseph Levitt, *Pearson and Canada's Role in Nuclear Disarmament and Arms Control Negotiations, 1945-1957* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993), p. 76; James Eayrs, *In Defence of Canada Growing Up Allied* (Toronto: University of Toronto Press, 1980), p. 234.
3. Quoted in Joseph Jockel, *No Boundaries Upstairs: Canada, the United States and the Origins of North American Air Defence* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1987), p. 14.
4. Buckley, p. 136.
5. *Ibid.*, pp. 65-67. In the late 1940s, the RCAF gave up the strategic bombing role in order to concentrate its resources in air defence and reconnaissance. Andrew Richter, *Avoiding Armageddon: Canadian Military Strategy and Nuclear Weapons, 1950-63* (Toronto: UBC Press, 2002), pp. 16-17.
6. Richter, pp. 36, 53, 139.
7. *Ibid.*, pp. 47, 53-54; James Eayrs, *In Defence of Canada Volume II: Peacemaking and Deterrence* (Toronto: University of Toronto Press, 1972), p. 278.
8. There was not to be a Canadian Defence White Paper until 1964. The only policy statements that were released were "...simple pronouncements of the status quo." *Canada's National Defence Volume I: Defence Policy*, Douglas Bland (ed.) (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993), p. XI.
9. Richter, p. 150.
10. Quoted in Buckley, pp. 112-113.
11. Melvin Conant, *The Long Polar Watch: Canada and the Defence of North America* (New York: Council on Foreign Relations, 1962), p. 96; David Cox, *Canada and NORAD 1958-1978: A Cautionary Retrospective* (Toronto: The Canadian Centre for Arms Control and Disarmament, 1985), p. 42.
12. Richter, p. 84.
13. Buckley, p. 128.
14. *Ibid.*
15. Richter, pp. 82-84.
16. Pearson quoted in Levitt, 68.
17. MC 48 was titled "The Most Effective Pattern of NATO Military Strength in the Next Few Years." Richter, p. 80. MC stands for Military Committee. Erika Simpson, *NATO and the Bomb: Canadian Defenders Confront Critics* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001), p. 26.
8. Eayrs, pp. 264-265; Levitt, pp. 69-70. Pearson from time to time questioned this approach, and, in particular, its application by the Americans through a strategy of "Massive Retaliation." However, he recognized that there was no real alternative if a Soviet invasion of Western Europe was to be prevented.
9. Simpson, p. 102; McLin, p. 134. MC 14/2 was titled "The Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area." Richter, pp. 80-81.
20. Simpson, pp. 102-103; Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker* (Toronto: McFarlane Walter & Ross, 1995), p. 302. MC 48/2 was titled "Minimum Force Requirements for 1958-1963." Richter, pp. 81-82.
21. Simpson, p. 134; McLin, p. 213.
22. Richter, p. 99.
23. Diefenbaker cited in McLin, p. 135.
24. Conant, p. 103.
25. Simpson, pp. 105-107; Richter, p. 87.
26. Simpson, pp. 105-110.
27. Quoted in Simpson, pp. 175, 179.
28. Quoted in Norman Hillmer and Jack Granatstein, *Empire to Empire: Canada and the World to the 1990s* (Toronto: Copp Clark Longman Ltd, 1994), pp. 247-248.
29. Richter, pp. 99-100, pp. 103-104.
30. Quoted in *Ibid.*, pp. 89, 91.
31. Quoted in *Ibid.*, pp. 94-95.
32. Simpson, pp. 115-118.
33. *Ibid.*, p. 161. Ironically, the American 'two key control method' would have done this, since a Canadian officer would have to turn a key along with his American counterpart in order for the weapon to be fired. McLin, pp. 141-142.
34. Simpson, p. 140.
35. *Ibid.*, p. 169.
36. Richter, p. 101.
37. McLin, p. 159.
38. John Clearwater, *Canadian Nuclea: Weapons: The Untold Story of Canada's Nuclear Arsenal* (Toronto: Dundurn Press, 1998), p. 29; John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson Volume II: 1949-1972* (Toronto: Random House, 1992), p. 249.
39. Simpson, p. 19.
40. Quoted in *Ibid.*, p. 50.
41. Diefenbaker concluded from the communiqué that Canada's nuclear role in Europe was placed in doubt by discussions over a new NATO Multinational Nuclear Force. Hillmer and Granatstein, pp. 261-262; Richter, pp. 101, 186-187. It stated that the Nassau Conference did not call into question Canada's NATO or NORAD commitments. It added that the Canadians had not proposed anything that would improve the defence of North America. Simpson, pp. 123-124; Hillmer and Granatstein, p. 262.
43. Quoted in Hillmer and Granatstein, p. 266.
44. Charles Ritchie, *Storm Signals: More Undiplomatic Diaries, 1962-1971* (Toronto: Macmillan of Canada, 1983).
45. English, p. 270.
46. Hillmer and Granatstein, p. 266.
47. Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002), pp. 11-113, 177.
48. *White Paper on Defence* (Ottawa: Queen's Printer, 1964), p. 13.
49. Donaghy, p. 114.
50. Quoted in *Ibid.*, p. 121.
51. John G.H. Halstead, "Canada and European Security, 1950-1990," in *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation: The Road From Ogdensburg*, Joel J. Sokolsky and Joseph T. Jockel (eds.) (Lewiston, New York: The Edwin Mellen Press, 1993), p. 132.
52. Quoted in Granatstein and Bothwell, p. 12.
53. Simpson, p. 216.
54. Granatstein and Bothwell, p. 20.
55. STAFEUR was headed by the Canadian Ambassador to the Soviet Union, Robert Ford, and Paul Tremblay, the Canadian Ambassador to Belgium. The report argued that Canada should remain a member of NATO and continue to have forces stationed in Europe. Granatstein and Bothwell, pp. 14-19; Hillmer and Granatstein, p. 287.
56. Granatstein and Bothwell, pp. 86-87.
57. *Ibid.*, pp. 23-24.
58. This was done as soon as it could be agreed upon with Canada's NATO partners. It should be noted that Canadian commanders could still call upon fire support in the form of nuclear weapons, as long as those weapons were fired by other NATO allies. Granatstein and Bothwell, pp. 29, 93.
59. Roy Rempel, *Counterweights: The Failure of Canada's German and European Policy, 1955-1995* (Montreal/Kingston: McGill-Queen's University Press, 1996), p. 130.
60. *Ibid.*, p. 138; Simpson, p. 188.
61. Rempel, p. 55.
62. The American *Bomarc* batteries were also decommissioned during this period. Clearwater, p. 58.
63. *Defence in the 1970s* (Ottawa: Information Canada, 1971), p. 30.



William Abernethy Ogilvie, *Preparatory to Attack*, CWM 19710261-4690, Beaverbrook Collection of War Art, © Canadian War Museum.

THE LEADERSHIP OF S.V. RADLEY-WALTERS: THE NORMANDY CAMPAIGN – PART TWO

by Craig Leslie Mantle and Lieutenant-Colonel Larry Zaporzan

*I don't say that I was necessarily popular,
but I think a lot of guys who fought with me...
agreed with what I was trying to do....*

Sydney Valpy Radley-Walters¹

Introduction

For Sydney Valpy Radley-Walters, few events were more significant than the D-Day landing on 6 June 1944 and the tortuous fighting that followed on the continent. During what would prove to be a long and dangerous campaign, Rad matured quickly from a young and relatively inexperienced officer into a highly competent and respected battlefield leader. His abilities and endurance were tested repeatedly throughout the latter half of 1944 – indeed, until war's end – yet his stolid style of leadership served as the one constant upon which he could confidently rely and upon which his soldiers could resolutely depend. It was a style influenced by

his personality, his accumulated experience, his time preparing for battle, and battle itself.² What made him an able field commander is difficult to define precisely, but the general manner in which he approached campaigning in Normandy, emphasizing, as he did, the welfare of his soldiers, battlefield innovation, and leadership from the front – among a handful of other maxims – served him and the Sherbrooke Fusilier Regiment (SFR, the 27th Armoured Regiment) extremely well, and contributed to both his and the unit's success.

Craig Leslie Mantle is a Research Officer with the Canadian Forces Leadership Institute at the Canadian Defence Academy in Kingston. He is also a PhD candidate studying under the supervision of Dr. David Bercuson at the University of Calgary.

Lieutenant-Colonel Larry Zaporzan, an armoured officer and a former Commanding Officer of the 8th Canadian Hussars (Princess Louise's), is currently the Assistant Canadian Forces Military Attaché in Washington.

Protecting His Soldiers

Rad enjoyed commanding soldiers. He was, at times, a strict disciplinarian, as he had to be, yet sternness was also balanced by profound warmth and a strong, caring personality. He enjoyed interacting with his men, whether playing sports, instructing, or just chatting informally. When battle came, as might be expected, he continued to pay particular attention to their welfare. Although his concern at times served a somewhat cold and utilitarian purpose – he realized that those who were more content tended to fight better than those who were less so, and that he ultimately needed five men to man a tank³ – he also genuinely cared for them as individuals.

The manner in which he broached psychological injuries is particularly instructive. In Normandy, when opportunity and circumstances permitted, he often sent to the rear those men who were either becoming or had already become exhausted. Given the constant pace of operations, physical and mental fatigue presented very real challenges that threatened to compromise the effectiveness of his squadron. He did not always follow the prescribed methods of evacuation in treating such casualties. In his opinion, and his experience gradually supported him in this, if a man was suffering from a slight case of battle exhaustion, he had to be removed from the front, yet kept within the unit proper. He learned quickly that men who were evacuated through the formal medical system – field ambulances, aid posts, hospitals, and the like – usually did not return to the same unit, if they returned to the front at all. Worse still, at each of these stages of evacuation, they usually encountered other soldiers who had suffered traumatic wounds, both physical and mental. Rather than expose his soldiers to such sights – sights that he thought would only worsen their feelings of helplessness and possibly lessen their already slim chances of returning to the SFR – he preferred to send them to the regiment's rear echelon where they could rest, sleep, eat regular meals, and let the stress of battle slip away under the supervision of the regimental sergeant-major. Although removed from battle, these men still engaged in meaningful activity, constantly bringing ammunition, food, and other necessities to the front. In time, they frequently asked to be returned to normal duty, wanting to rejoin their friends who had been carrying on the fight without them. Rad believed that there was no sense in sending away good men who just required a bit of time to rest. However, soldiers who obviously required more than just a few days behind the lines were treated through the appropriate channels.⁴

The need to balance the welfare of his soldiers with the imperative to field an effective squadron weighed heavily. Everyone would have benefitted from being left out of battle, but it was simply not realistic to send large numbers of relatively healthy soldiers away during periods when they were

needed the most. Yet, when deciding who should rest and who should remain in the field, Rad relied upon the knowledge that he had gleaned about each of his subordinates. The practice of taking a keen interest in his men was something that he had started early in his military career, and it ultimately paid dividends in many venues and circumstances. By being familiar with their individual traits, characters, and personalities, he was able to determine when something was wrong, and, by extension, how best their predicaments could be resolved. The more he knew about them, the better prepared he was to take immediate action when problems became manifest. When he did not know a soldier as well as he might have wished – which was often the case later in the campaign, given the constant casualties and resulting influx of replacements – he spoke to the most senior member of a tank crew, inquired about the condition of a man in question, and weighed the advice that he received. The close confines of a tank, and the accumulated time that the men spent together, gave each crew member

unparalleled and invaluable knowledge about each other – a level of knowledge that Rad could not always achieve himself, yet one that he was more than willing to capitalize upon when required. As he commented, "... try and build up an intimate relationship with the crew commander, the person who is in command of that little group that stays in the tank, and try to find out ... just how the men

are, how are they doing, and we found out ...that this was terribly necessary...."

Rad also sought to protect the welfare of his soldiers by controlling, to a certain extent, the tasks that they performed. After particularly arduous engagements, the regiment routinely salvaged damaged tanks from the battlefield in order that they might be put back in service. Those in worse condition were sometimes scavenged for parts. Much of this was grisly work, as many contained human remains in various states of recognition and dismemberment. After one particularly trying episode, in which the body of one of his soldiers was unconventionally extracted, Rad decided that, no matter how badly his squadron required tanks, his soldiers were not to concern themselves with the removal of what remained inside. He told his men soon thereafter, "...[to] just leave it alone ... just do your own business in your own tank, and that's it, save life in your own tank, but don't wander around trying to do other things. There's people that are coming behind that can do all of that...." Here, Rad had in mind the padres, stretcher-bearers, impressed German prisoners and others who were responsible for supporting those who fought.

Rad realized that it was best to avoid handling and interfering with human remains. It was already hard enough to have lost one's friends, and such activities, although necessary, only made matters worse. In his opinion, the aim was 'to keep the fighters fighting,' and that meant ensuring that despondency did not get the better of them. He naturally allowed them to pay respects in their own way and as a given situation best

"Rad believed that there was no sense in sending away good men who just required a bit of time to rest."

dictated – not allowing them to do so could have been equally damaging – but he generally discouraged intimacy. In this, Rad made a conscious decision to shield his soldiers from unnecessary trauma; there was already enough of that to go around. Preventing his men from participating in such gruesome activities ensured that they remained focused upon the tasks at hand. His soldiers' mental well-being, so he reasoned, would not be well served by salvaging damaged tanks. If the regiment did the fighting, then others, for lack of a better phrase, "...could clean up the mess."

"With constant operations came constant casualties, and integrating replacements presented Rad with some practical leadership challenges."

Some well-placed levity, balanced by appropriate and solemn respect, lifted much of the tension. Personally knowing the men under his command aided specifically in this regard, for he knew what characteristics were particular to each man that

he had just lost, and, as a result, he knew where best his efforts could be placed:

I think the thing I tried to do when we lost a number of people [was to focus upon] the good things, and say 'we lost Sergeant Snooks [a pseudonym] this morning ...and you know, he was a damn good troop leader. We're going to miss him, but some of us just [have to] carry on.' I tried to get the conversation going that [way], you know, get people smiling again, rather [than] talking about the poor individual that had been killed. And that was [the] trend I tried to keep going all the way through. Silly to sort of say 'keep happy,' but basically that was the sense that we [cultivated], you know, 'he's too tough for most, but he's okay with us,' and get that attitude [going]. And you know, it worked, no question in my mind it worked....⁸

In this manner, Rad tried to keep his men focused upon their responsibilities. Rather than let the recent deaths continue to weigh on their minds, he offered them all some words of praise and encouragement. If he had remained aloof and uncaring, morale might have suffered. Rad did not 'cure' his men of their despondency simply by speaking to them in subtle tones, but, rather, his actions and words, to a degree, positively aided in their coming to terms with the now-altered reality of life in the regiment. As with much else, he was vigilant and active and availed himself of "any opportunity ... of getting the men together and talking to them and ... trying to impress [on] them that everything is going well."⁹ Keeping his men going forward on the right path and toward the right goal required both constant attention and frequent action. He quickly realized that it was not enough simply to lead in battle. It was equally necessary to lead when out of the line, so that when the squadron returned to the front, his soldiers were as ready as they could be to continue pressing the enemy.



Radley-Walters and his tank crew, Normandy 1944.

Morale

As the squadron commander, Rad was forced to keep morale from waning, in light of the constant casualties suffered by the SFR in Normandy. Each soldier coped with

Integrating Replacements

With constant operations came constant casualties, and integrating replacements presented Rad with some practical leadership challenges. Through collective experience, the act of battle quickly forged his squadron into a cohesive team that fought well together. Problems arose, however, in attempting to integrate new men as seamlessly as possible without further disrupting the group's overall synergy above and beyond that already occasioned by recent losses. To overcome this difficulty, Rad gave his replacements as much practical instruction on the ways of his squadron as time permitted. He frequently showed his new soldiers how he tended to fight his tanks so that they were at least familiar with his squadron's basic procedures. A quick and sparse introduction it most definitely was – behind a tank, in the dark, with only rocks as teaching aids, usually on the same day that they arrived at the regiment – but with another engagement looming in the not-too-distant future, it was the best introduction that could have been realistically provided. Due to the pace of operations, Rad could provide his soldiers with only the bare minimum of instruction; a more substantive education would have to await a lull ... or battle itself. In doing this, Rad was practising what to him was one of his most important leadership functions, that of providing his soldiers with as much information as possible: "...keep talking to them, in other words, passing all the tips you can whenever you can, having little groups all the time..."¹⁰

to treat everyone the same on a personal level, and, in this way, he hoped to gain their respect, confidence, and trust. Naturally, he singled out his most-recently-joined soldiers for extra instruction, but necessity demanded such an approach. That a handful of men might be new to the squadron did not matter much to Rad, for he immediately considered them part of the larger team – an attitude that must have been inspiring and reassuring for those on the receiving end. The need to field as many tanks as possible meant that everyone had an indispensable role to play within the squadron, and all personnel were treated accordingly. He earnestly attempted to avoid situations in which his replacements felt as if they had to work toward gaining membership in the team, as if they were second-class citizens in a one-class society. As Rad recalled:

Well, I think the big thing was don't pick [single] out anybody ... every person should be treated exactly the same whether he's been with you for three years or he just came in yesterday, that's what I tried to do. ...now that's not easy because [I] had people that I started with in Canada that are now in the field four years later in Normandy, and then you have the guys that just came in yesterday.... I was always fighting myself to make sure that I treated everybody equally and I think I got their confidence, because after the war was over and we'd have reunions, and so on. ... they point out your bad points, your bad faults, I suppose, and the good ones, and they said, 'you know, that's one thing you did regardless of where the hell we came from or what we were like ... you treated us all exactly the same and we appreciated it,' so I think that was important.¹¹

Creating the Big Picture

To further aid his replacements in their transition, and to increase their understanding of how his squadron fought, Rad tried to keep his orders simple, concise and straightforward. He reasoned that overly complicated instructions had the potential to jeopardize success by confusing a situation at hand. However, he endeavoured to give his soldiers as much information as possible concerning the situation into which they would soon be thrust. In part, Rad's squadron was successful because of his common sense approach:

... before an operation ... you've got a fair idea about the outline of the operation. ... To start off, get the whole friggin' works together behind a barn or somewhere and sit down in a spot where you can talk



A Sherbrooke Fusiliers Sherman leads soldiers of the Fusiliers Mont Royal into the streets of Falaise, 17 August 1944.

When integrating replacements into his squadron, Rad always shied away from showing favouritism. He endeavoured

to them and say this is what it's going to be, and you take your time, maybe on the side you've got a crayon or you use whatever facilities you've got ... and you show them, 'and this where we are and over on the right here is going to be so and so ... and we're going to work with these people down here ...'¹²

Indeed, in preparation for Operation *Charnwood*, Rad ensured, "...[that] all Crew Comds [Commanders] were briefed the evening of 7 Jul 44. They were given the complete big picture in as much detail as possible."¹³

Rad found that passing on as much information as was permitted, however it was accomplished, served a useful purpose. He tried whenever he could to inform his men of what would happen next, so that they were prepared for the upcoming operation and knew generally what to expect. By knowing the overall plan, they were better able to improvise when operations started to falter. Therefore, they were able to act appropriately and consistently without having to wait for orders. Knowing his intent, they could react to situations more intelligently and effectively than what might otherwise have been the case if they had known little or nothing overall. The better he prepared his soldiers, the better were their chances of success. As Rad observed:

... we all have to understand that we have to keep passing the information that we got initially and ... keep telling the men because they're in the dark if you don't tell them. ...in many cases the men fight their battle based on what they're told to do, and you've got to keep ensuring in the back of your mind that they do understand what they're supposed to do.¹⁴

In developing his plans for upcoming operations, Rad, true to character, always allowed his men to offer their input, since they could often add detail critical to success:

Before you ever came up with a plan, though, you made sure that if corporal so and so had been down that friggin' road and got shot, ...and he knew where certain mines were, or so and so had something to add which was very, very important to the plan that you

wanted to carry out, you had to have your ears open and listen to him....¹⁵

Rad certainly was not the type to simply make plans on his own without at least asking for input from those who were responsible for carrying out those plans, and who might have valuable information to add. Despite allowing some time for questions and discussion, when it came time for his formal orders, Rad was always "...very emphatic as to what was needed at that particular time and who was to go and do so and so."¹⁶ Ultimately, it was Rad's orders that mattered, not the group's opinion or consensus. Not every situation was approached in this manner, either. Sometimes there simply was no opportunity for consultation, and Rad, as the squadron commander, had to act quickly and decisively in the absence of input from his subordinates.



Orville Fisher, *Tanks Passing Under a Destroyed Railway Bridge.*

CWM 1975226-1-1998 Beaverbrook Collection of War Art © Canadian War Museum

Promotions

Battlefield promotions occurred frequently to fill the void caused by casualties. Leaders had to be replaced, and the best source of replacements was from within the regiment. The men ultimately advanced to fill vacancies generally had experience, understood the unit's climate, proclivities, and nuances, and, perhaps most important of all, they knew the men over whom they assumed command. In these respects, they had a distinct advantage over 'outsiders,' men drawn from beyond the SFR to fill positions within. As the squadron commander, the responsibility for selecting suitable replacements fell upon Rad in one way or another. Owing to his rank and position, he had the authority to promote to corporal, and he often did so. The whole process was all very matter of fact:

They were promoted right there on the spot. You would call up the adjutant and say, 'Trooper Hill is now Corporal Hill.' That's all you did and he put them through on orders. ... The paperwork was at a minimum and often got behind us. ... Paperwork just wasn't that important.¹⁷

In comparison, only the Sherbrookes' commanding officer (CO), Lieutenant-Colonel Mel Gordon, could promote to sergeant, and even higher authority from either brigade or division was required for promotions to yet-higher rank.¹⁸

Although the promotion process may have been simple in operation, Rad expended much thought and effort in selecting the men whom he believed should be advanced. He did not promote haphazardly, but, rather, he promoted or recommended those whom he thought would perform best at the next level of responsibility. Being familiar with his men gave Rad a certain degree of knowledge upon which he could base and *justify* his decision, but, as in dealing with casualties, he also relied heavily upon those leaders who spent a greater amount of time with the men than he did – his non-commissioned officers (NCOs). Although Rad tried to know all his soldiers personally, he was not always as well placed as his NCOs to offer an opinion upon an individual's strengths, weaknesses, and potential. He recalled, "...so you get a hold of your top NCO, not always the sergeant-major because he wasn't fighting, he was doing something else, and then you picked the guy..."¹⁹ By considering input from those who were most familiar with the soldiers, Rad attempted to ensure that the best and the most able were promoted, for the success of his squadron and the lives of his soldiers depended heavily upon the correct individual filling the correct position. Such exchanges required a great amount of trust between Rad and those whom he consulted.

He also considered other factors in making his selection. The input that he received from his senior NCOs and his own personal knowledge was supplemented by other factors, such as whether or not the individual had received appropriate training in England to undertake the duties that he might assume. More important, however, Rad considered how a given man had performed in battle thus far. Was he competent? Was he a good leader? Was he dependable? The answers to all of these questions, and more, influenced his final decision – a decision that was made under the pressure and duress of active operations:

... and that's the way life is in action. You don't have very much time to do normal things that you do in peacetime. And how can you give these guys courses [to formally qualify for their promotion]? You've just got to accept them because of their worth and what you believe they're good at and promote them right there.²⁰

Leading from the Front

A substantial amount of Rad's time was spent in dealing with casualties and their complex aftermaths. His experience in the field certainly made him aware of the high cost of battle, yet he never shied away from situating himself squarely in the middle of it all. He understood that he had to lead from the front, setting a personal example for all to follow, and sharing the same dangers as his men. This was, he thought, the very least that they deserved and the very least that he could offer. Since they had to risk their lives, so did he. As one of his former soldiers remarked: "Rad had to be there," and he would never ask someone to do something that he was not prepared to do himself.²¹ As Rad once remarked:

... you've got to be seen; you can't hang back. You've got to be with the men. ... we had some [officers] that hung back and you could tell by the resistance that came, not necessarily resistance, but no enthusiasm at all from the men. And they wanted to see their leader with them doing the things that they [were] doing and so on, and they [wanted] him up in front and.... I believe leading comes from the front, with all the chances [that] the men are taking, you're taking the same chances that they are, and there's where you build a confidence.²²

The men expected to see their leader (or to at least know that he was present) and Rad was determined to be at the front whenever his squadron engaged the enemy. Actively participating in battle, moreover, allowed him to assess developing situations quickly, determine the next course of action, and issue orders to that effect. Given the fluidity and dynamism of each engagement, it was essential that he be able to issue immediate direction, based upon sound appreciations. Sometimes his willingness to go forward yielded other, equally important results. During Operation *Atlantic*, for instance, his "...personal audacious recces and those of his daring Sgt. R. Beardsley" resulted in the capture of "...enemy wireless Code Signs, complete technical data on the *Panther* [tank], and a mass of other valuable infm [information]."²³

Regrettably, some fellow officers did not share Rad's philosophy of leadership. One such individual that came to the SFR from another regiment proved to be a poor squadron commander, because he preferred the *rear* and *safety* to the *front* and *danger*. From Rad's perspective:

The men hated him for the simple reason he wasn't there. All they heard of him was on the radio, and they knew he was fairly far back and commenting, 'Push on, push on. Number 1 troop get going! What the hell's holding you up?' You know you can't do that when you're three hills back.²⁴

"Battlefield promotions occurred frequently to fill the void caused by casualties."

In this circumstance, a subordinate officer led the men in battle and was, for all intents and purposes, the squadron's real leader, although the formal organization chart stated otherwise.

In order to control the battle as best he could, Rad maintained constant contact with the tanks of his squadron over the radio. His calm and collected voice not only reassured his men, but also demonstrated his presence at the front. Some of his fellow soldiers described the radio net during heated engagements as "very flat," in which no one yelled or made others nervous. In directing the battle over the radio, Rad was methodical, precise, almost matter of fact.²⁵ He sometimes hung back a little, in order to give himself the best perspective possible of the developing situation, but he, like his men, was very much in danger:



Radley-Walters receiving the Distinguished Service Order from Canada's Governor-General, Viscount Alexander, at the Bishop's College Convocation, 20 June 1946. "For leadership, tenacity and courage of the highest order. His example has been an inspiration to, not only his junior officers and senior non-commissioned officers, but to every man in his squadron."

... the big thing is control by talking to them on the wireless, keep talking to them. In other words, don't just have a lull and nobody hears anything, just keep calling ... 'hello one, and move now about 200 yards to your right' and so on, 'okay, number three, one is moving over there, you support him' and so on, 'start firing now' and such. In other words, get them into the whole business of covering one another as you're moving ... and you're heard if you're on a squadron or a regimental net, everybody hears you, every tank, so they understand what the action is and what you're doing in fighting it. You just don't go banging off across the country with nobody talking to you.²⁶

Innovation

Although Rad had a knack for interacting with people, his abilities did not end there. To be sure, he was also possessed of great technical aptitude and the ability to think 'outside the box.' The campaign in Normandy presented a number of novel difficulties, yet he devised both innovative and effective solutions, sometimes on his own, and sometimes in cooperation with others. Rad constantly demonstrated a profound ability and willingness to innovate, or, at the very least, to borrow solutions from others that had proven effective. He endeavoured to learn as much from his surroundings as he could – other soldiers, his own experience, and available publications – and to adapt these lessons to his own particular situation. Possessing an active mind, developed in childhood through an emphasis upon education, he was never content to leave something the way it was if a better way could be found. The *status quo* was certainly not unassailable.

Rad constantly made a point, whenever the time and opportunity presented themselves, to discuss his technical problems with men from other regiments in order that knowledge and ideas might be shared. He tried not to be closed-minded, for he seized upon each meeting to learn from others. The solution to a common challenge was often found simply through frank and honest discussion: "You know, we became great friends. ...we'd get together, not frequently, but the odd time that we could get together, and sit down and talk to one another about our particular experiences, and we learned a great deal from one another that way."²⁷ And certainly, there was some pressure to innovate. Like other armoured regiments at the front, the Sherbrookes lost a considerable number of tanks to their technically-superior foe. Realizing that the German machines often outclassed his own, Rad attempted to make the *Sherman* less vulnerable by adding additional "armour." As with much else, he shared his 'solution' with his brother officers who were likewise suffering high casualty rates:

Well, we [the SFR] and the Fort Garry Horse and the 1st Hussars, we'd have little discussions whenever we came out of action sometimes, and they said, 'What are you doing Rad?' 'Well,' I said, 'we're working at

night, where tanks are knocked out and so on, and taking the tracks off and we're breaking the tracks, some of us are using two and three tracks together and welding that on, and some of us are cutting it right down to one pad, and [adding it] in certain areas and so on around the turret and on the flanks and so on.' ...our vehicle mechanics ... poor devils, not only were they keeping us going in the daytime, but at night they were out there ... cutting up track and so on and [they] welded this on in a particular pattern. ...sure I've been hit with the thing [a German round fired from a tank] and all my tracks flew in the air, but the bloody tank lived and that to us was the important thing.²⁸

In the end, the added armour – pieces of track spot-welded in place at various angles so that they would “give” when hit – not only made the tank less vulnerable to German fire, thus increasing its lifespan and usefulness on the battlefield, but it also saved the lives of many crewmembers.²⁹ In this, as with much else, Rad was guided by the simple truism that “tanks could be replaced, men could not.” All of this was done ‘on the spot,’ under his own initiative. Rather than waiting for a solution to be found elsewhere and to be disseminated throughout the armoured corps, he developed his own remedies, demonstrating his willingness to seize the initiative and to innovate when the situation demanded. The sharing of information between units was extremely important to Rad, for such a process allowed him to capitalize upon the expertise that resided outside his own squadron and regiment, while, in turn, others could benefit from his insights and suggestions. “So there were

lots of little hints, not hints, but good points, [which] were being made by just getting your experience from somebody else who has gone through it, who passes it down to you.”³⁰

Such was not to be the last time that Rad was forced to innovate in the hopes of prolonging the service of his beloved tanks, and, as well, of saving the lives of the men inside. Because the floor of the *Sherman* was thin, he realized that sandbags placed in the bottom of the crew compartment would absorb much of the blast caused by anti-tank mines.³¹ He recalls:

The bottom of that *Sherman* tank is ... thin, and Christ, we've got armour all over the outside ... but the bottom was very thin. We started losing tanks on mines,...so we made a long sandbag ... it wasn't a bumpy thing, you could move it in around.... And you know, that helped a great deal when a Teller mine, or a couple of Teller mines, went off, and [the sandbags] saved them.³²

As before, Rad identified a problem and did the best that he could to overcome it with the resources on hand. His solutions were not always complicated, yet they were effective, and that was what mattered most.

Rad mastered the armoured soldier's art after D-Day, but his expertise extended to other arms of the service as well. Having been introduced to the army through the artillery in the late 1930s and early 1940s – the Canadian Officers Training Corps at Bishop's was affiliated with a Sherbrooke-based artillery battery – he took a keen interest in this branch when in Normandy, appreciating its power, potential, and usefulness. After a few battles, he realized that the artillery could be the decisive factor in an engagement, and for this reason he learned all that he could about how this branch operated, its constraints, how he could communicate with them, and any other piece of information he thought useful. His days at university gave him a good, fundamental understanding, but, in Normandy, he sought further detail to complete his working knowledge. On many occasions, Rad had lost the use of the artillery when his Forward Observation Officer (FOO), the man responsible for bringing down the guns on a particular target, became a casualty. Not content to be robbed of such an invaluable tool, he learned how to call the fall of shot himself, essentially acting as his own FOO. Once he understood how he could work with the artillery, he regularly used the guns to assist with the regiment's work:

I speak to a number of people [these days] and they never used that [artillery and air support]. I thought, ‘God, that's strange.’ It just seemed to come to me that there's the artillery, why don't you learn about that artillery? I'm not an artilleryman, but I bloody well learned and I could be



The Sherbrooke Fusiliers enter Xanten, Germany, 7 March 1945. The additional armour protection on the tank's hull is readily apparent.

a forward observation officer for the artillery the same as a man who was trained to do only that particular job. And the same thing with respect to bringing in 'air.' We hadn't been taught in England very much about an air contact team to be able to speak to the aircraft, but it's a skill that you have to learn, and in action is not the place to learn it.³³

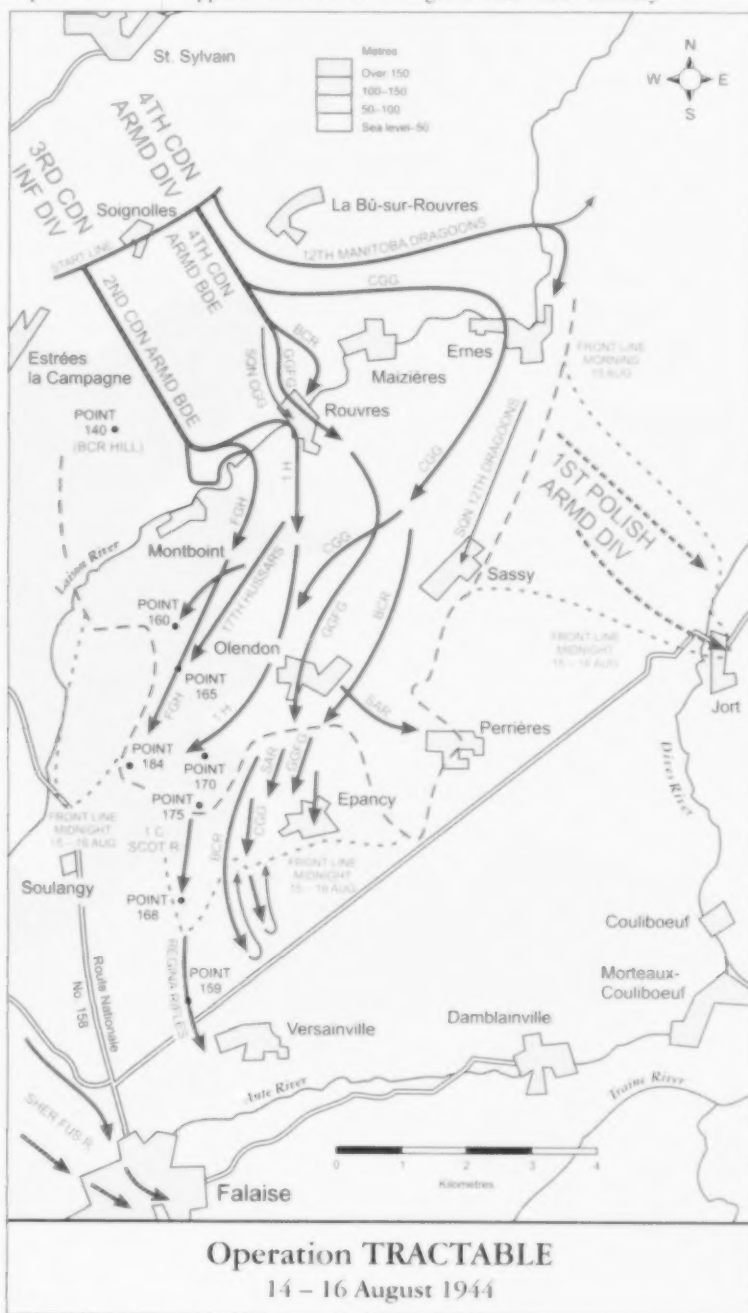
The same could also be said about Rad's use of smoke to blind the Germans to the Sherbrookes' movements. The SFR received no instruction in England on this score, but as soon as he landed in France and appreciated just how cloudy the battlefield could become, he immediately took it upon himself to learn how to employ smokescreens. As he recalled:

... and the other thing is educating yourself... I think you just keep educating yourself. The more I think of every time we went into action, we came out having learned something that we didn't know before, [such as], the use of smoke on the battlefield. None of us knew anything about it, so we had to learn it. Where did we learn it? We learned it on the battlefield. Some of us continued on and picked it up and did quite well at it....³⁴

In nearly every engagement after D-Day, Rad made copious use of smoke, not only to give his squadron an advantage over the enemy, but also to afford his own soldiers a degree of added protection. So convinced was he of its usefulness that he concluded after Operation *Atlantic*: "The practical use of smoke must never be forgotten particularly in attack. A sqn [squadron] shoot of smoke produces a most effective screen. Serious consideration to the installing of rear emission smoke on tks [tanks] should be considered."³⁵

His willingness to learn and employ the trade of others, it seems fair to say, made him more successful than what he might otherwise have been. The fact that he could fight his tanks well, even brilliantly, bring the artillery to bear when needed, hide his movements from the enemy, and support the infantry, by placing a SFR officer with the infantry and putting an infantry officer in a tank, made him a formidable leader in battle.³⁶ His earlier experiences with the artillery, while a member of the COTC, and the infantry, prior to the SFR's conversation to armour, made him familiar with the limitations

and possibilities of each arm, valuable knowledge that he supplemented and used to great effect in Normandy.



Every Man Has His Limits - Rest in England

As the fighting continued in Normandy throughout the summer of 1944, the physical and mental strain of constant, high-intensity operations began to take its toll on young Rad, and his behaviour changed appreciably. Always aggressive and confident, he became even more willing and anxious

to engage the enemy, so much so that he started taking chances with his life, and, by association, the lives of his men, that were not always prudent. Rather than withdrawing from the perils and stress of battle, as others were wont to do when under similar stress, he actively sought additional opportunities to use his now-refined skills:

... I found that ... other people who were in my squadron close to me ... were getting tired and I reacted the opposite. I thought the Germans had their guns crooked. I really believed that there wasn't a gun on the German side that could knock us out. We just went the other way, felt, '...give me anybody's task, and we'll do it and we'll do it well.' In other words, asking for more competition and everything....³⁷

Rad's changed personality, his disregard for danger, and his belief in his own invincibility did not go unnoticed. Mel Gordon soon recognized that one of his most experienced and able officers was acting erratically, and, as a result, Rad was sent back to England for a well-deserved and much-needed rest. From the time that he landed on the beaches to the time that he left the battlefield, albeit temporarily, he had seen some 80 days of continuous action, witnessed horrific casualties, had participated in a number of major battles, and had assumed ever-increasing responsibilities.³⁸ Constant activity of

this type came at a cost, and it was only with time that it began to express itself.

While in England, at a Canadian Armoured Corps Reinforcement Unit, Rad taught others the lessons that he had learned through hard experience in France. He was, in essence, fulfilling one of the responsibilities that he held so dear – namely, passing information to others who would later benefit from it. The pace of life in England was hectic – the need to quickly train adequate replacements for the front was always a pressing concern – but not being burdened by the same amount of responsibility or stress was pure pleasure, and he enjoyed every moment. Being removed from the battlefield, Rad took time to pause and reinvigorate both his mind and soul in preparation for his eventual return to the SFR at the front, which occurred some weeks later. The Normandy campaign was over when he resumed his command, but many more months of fighting lay ahead in both The Netherlands and Germany. By this time, however, having been the beneficiary of so many formative experiences, Rad's leadership style had more or less emerged in full and would continue to prove successful until war's end. Rad continued to learn from his later experiences – his driving personality would not have it any other way – but by the end of the Normandy campaign, he clearly understood both the technical aspects of fighting his squadron and the psychological aspects of leading his men.



Radley-Walters in the uniform of a post-war brigadier in the pre-Unification Canadian Army.

Conclusion

Rad stopped short of calling himself a "popular" leader in one interview, yet he was highly respected and well-liked by those who served with him.³⁹ Some of his fellow soldiers remarked that they would have "followed him down the barrel of a gun," because "...we thought he could do anything."⁴⁰ Praise for his accomplishments came from all quarters. When he returned to Canada after war's end, one local newspaper commented: "The stories of his wonderful leadership and personal bravery have become legends in the unit, and his record of personally knocking out eighteen German tanks is believed to be the highest of any Canadian officer."⁴¹ Rad's reputation has only increased over time since the Second World War.

Much of this esteem for and confidence in his abilities as a leader came from his particular style of leadership that struck an intimate balance between accomplishing the mission and, at the same time, caring for his soldiers. His ability to lead well both on and off the battlefield stemmed from his professional competence, something that he always strove to improve, and the respect that he held for all, something that he always tried to demonstrate. Many of his leadership traits developed early in his career, as a young officer fresh from university, yet others required the actual trial of battle to emerge. In the end, he may not have done everything right, but it certainly seems that he was correct more often than not.

Rad approached his job seriously. He understood what needed to be done and sought the means that would accomplish these ends, whether he had to invent them himself, borrow them from others, or rely upon his own soldiers to suggest what should be done. Dealing with casualties, integrating replacements, overcoming technological deficiencies, among sundry other challenges, required an active hand, and, in many cases, novel solutions. For him, leadership was a human game in which the constant interplay between actors, and the relationships that developed, were influenced by situation and personalities. In the end, it is only appropriate that the final

words here are his: "The biggest lesson I think I learnt during the war is that if you are willing to lead them and lead them well, they'll never let you down...."⁴²

We should like to thank the following individuals for their kind assistance at all stages of this project, for without their support and encouragement, little could have been accomplished: Jeff Stouffer, Pat Radley-Walters, Bill Coupland, Wyn van der Schee, Andrew, Harvey and Irene Theobald, Douglas Hope, Alf Hebbes, Paul Pellerin, Tim Cook, Bob Edwards and Bernd Horn.

CMJ



Pat and Rad in retirement.

NOTES

1. C.L. Mantle interview with S.V. Radley-Walters, 21 August 2007. All interviews were conducted at Rad's personal residence in Kingston, Ontario.
2. A discussion of Rad's initial leadership experiences, from the time that he joined the Canadian Army to the eve of the Normandy invasion, can be found in the previous volume (Vol. 9, No. 3) of the *Canadian Military Journal*.
3. Commander, Driver, Co-Driver, Loader / Operator, Gunner.
4. Mantle interviews with Radley-Walters, 31 January 2007 and 7 March 2007. For further information concerning stress casualties and their treatment, see A.D. English, "Leadership and Operational Stress in the Canadian Forces," *Canadian Military Journal*, Vol. 1, No. 3 (Autumn 2000), pp. 33-38, and Terry Copp and Bill McAndrew, *Battle Exhaustion: Soldiers and Psychiatrists in the Canadian Army 1939-1945*

(Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1990).

5. Mantle interview with Radley-Walters, 7 March 2007.
6. Mantle interview with Radley-Walters, 11 April 2007.
7. If Rad protected his soldiers from some of the gruesome realities of war, he also protected them from meddling, ill-informed officers. After one particularly trying battle, for instance, a gunner began changing the co-axial machine gun on one of the tanks in Rad's squadron, as the constant firing had all but ruined the barrel. At this time, an officer happened to walk by, whereupon he told the gunner that the gun seemed fine and that it could still be used. Being within earshot of this exchange, Rad informed the officer, politely, but with enough force and emphasis to make his position more than clear, that if the gunner said

that it was "burnt out," then it was "burnt out," and that it was probably best not to tell his men how to do their job, especially since they had been fighting since landing on Juno Beach in early June. Rad's actions – placing his trust in his soldiers and supporting them against authority – were, in the opinion of one of his subordinates, "very heartening." Rad "knew when people were right" and supported them as best as he could. It is not entirely clear if this episode occurred in Normandy or after the campaign's conclusion. Thus, it has been included in the Notes, rather than in the main text. Nevertheless, it provides further insight into Rad's personality and style. C.L. Mantle group interview with Alf Hebbes, Jimmy Jones, Ed Haddon, Alf Hall, Weldon Clark, Arnold Boyd, Phil Lawrence and John Hale at the Sherbrooke Fusilier Regiment's monthly reunion, Royal Canadian Legion Branch

- 344, Toronto, Ontario, 27 November 2008. [Hereinafter, Group Interview.]
8. Mantle interview with Radley-Walters, 11 April 2007.
 9. *Ibid.*
 10. Mantle interview with Radley-Walters, 31 January 2007. During the war, and throughout his entire military career, Rad always tried to pass to others the knowledge that he had gained. In this, he was following the advice of his mentor, General F.F. Worthington, who always taught, "...[that] one of the most important things in your profession, in leading, is the ability to pass it on, you know." He said, "just pass it on, tell the guys." He said, "if nobody tells them ... they'll never know, poor devils, so tell them, keep telling them and keep repeating it," and I think that's so true, and I tried then to follow his example,..." Mantle interview with Radley-Walters, 11 April 2007.
 11. Mantle interview with Radley-Walters, 4 April 2007.
 12. Mantle interview with Radley-Walters, 7 March 2007.
 13. *Library and Archives Canada (LAC)*, M.B.K. Gordon Fonds, MG30-E367, Vol. 2, Folder 18, "Op 'Charnwood' The Fall of Caen - 8/9 Jul 44," 17 Jul 44, p. 11.
 14. Mantle interview with Radley-Walters, 6 December 2006.
 15. Mantle interview with Radley-Walters, 15 November 2006.
 16. *Ibid.*
 17. Lawrence James Zaporzan, "Rad's War: A Biographical Study of Sydney Valpy Radley-Walters from Mobilization to the End of the Normandy Campaign, 1944" (Unpublished MA Thesis, University of New Brunswick, 2001), p. 184.
 18. *Ibid.*
 19. Mantle interview with Radley-Walters, 15 November 2006.
 20. Mantle interview with Radley-Walters, 6 December 2006.
 21. Group Interview.
 22. Mantle interview with Radley-Walters, 6 December 2006.
 23. LAC, Gordon Fonds, Vol. 2, Folder 18, "Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough," 31 Jul 44, p. 8.
 24. Zaporzan, p. 223. Rad observed that the men nicknamed this officer "Three Hills Back" given his propensity to remain well away from the front.
 25. Group Interview.
 26. Mantle interview with Radley-Walters, 21 February 2007.
 27. Mantle interview with Radley-Walters, 4 April 2007.
 28. Mantle interview with Radley-Walters, 11 April 2007.
 29. See LAC, Gordon Fonds, Vol. 2, Folder 18, "Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough," 31 Jul 44, p. 15, where evidence is to be found of such added armour saving a "C" Squadron tank. For further evidence of the same, see Blake Heathcote, *Testaments of Honour: Personal Histories of Canada's War Veterans* (Toronto: Doubleday, 2002), p. 307.
 30. Mantle interview with Radley-Walters, 4 April 2007.
 31. It is not asserted here that Rad was the first to employ such a solution. All that can be said is that he used this approach, regardless of whether he developed it himself or borrowed it from somewhere else.
 32. Mantle interview with Radley-Walters, 11 April 2007.
 33. Mantle interview with Radley-Walters, 31 January 2007.
 34. Mantle interview with Radley-Walters, 21 February 2007.
 35. LAC, Gordon Fonds, Vol. 2, Folder 18, "Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough," p. 12.
 36. A discussion of infantry-armour cooperation, and Rad's role in facilitating the work of the two in battle, was conducted in Mantle interview with Radley-Walters, 6 December 2006.
 37. Mantle interview with Radley-Walters, 29 August 2007.
 38. Soon after landing in France, Rad, a captain in "C" Squadron, was promoted to acting major and transferred to "A" Squadron to replace the latter's commander, E.W.L. Arnold, who had been evacuated to hospital with battle exhaustion. See Zaporzan, pp. 157-159.
 39. Mantle interview with Radley-Walters, 21 August 2007.
 40. Group Interview.
 41. *Sherbrooke Daily Record*, "Welcome Home" edition, circa 2 February 1946, p. 3.
 42. Mantle interview with Radley-Walters, 31 January 2007.



Snowbirds 3 and 9 of the Canadian Forces Snowbirds fly over the Comox area of British Columbia, 17 April 2009

A RESPONSE TO JOHN CAREY'S ARTICLE ON NATO EXPANSION

by Ben Lombardi, PhD



NATO Headquarters at night.

Introduction

For several months during the mid-1990s, a relatively unimportant debate took place within the Policy Group at the Department of National Defence. Its focus was which word we ought to use – enlargement or expansion – to describe the process of adding new members to NATO. Some policy officers believed (and successfully won over many others) that if we described it as “enlargement,” critics would not object as strongly as they would if “expansion” were used. And, so, briefing notes and other reports were diligently edited to excise any reference to *NATO expansion*. Nevertheless, I always wondered (often aloud, I seem to recall) why anyone thought that those opposed to *NATO enlargement* – engrained habits die hard! – would care what word was used. NATO skeptics objected to increasing the number of Alliance members, not how we described the act of doing so. Obfuscation, it would seem, triumphed over common sense.

Fifteen or so years later, many of us are still debating the issues involved with an expanding NATO. Today, the discussion is more substantive than merely a disagreement over ter-

minology. In a recent issue of this journal, John Carey, a major in the Australian Army, authored an article, the title of which posed the question: “Should NATO seek further expansion?”¹ The article provided a good overview of many of the arguments for and against enlarging the Alliance. In the end, Carey determined: “NATO should continue to search for stability by broadening its membership and by clearly defining and supporting its global role.”²

Among the leading NATO member-states, this perspective is perhaps most strongly held in Washington. The Clinton administration eagerly presided over the first round of enlargement that saw three new members (Poland, Hungary and the Czech Republic) join NATO in 1999. The Bush administration was even more predisposed to “growing” NATO, and welcomed a second group of new allies when six (Estonia, Latvia, Lithuania, Slovenia, Slovakia, Romania, and Bulgaria) joined in 2004. It also strongly advocated a global role for the Alliance, urging, as Carey notes, the building of partnerships with “contact countries” far removed from the North Atlantic region (i.e., Australia, South Korea, and Japan), and it was only prevented from realizing its goal of extending an invitation to Georgia and Ukraine to join NATO’s Membership

VIEWS AND OPINIONS

Action Plan (MAP) in late 2008 by the vetoes of France and Germany. The Obama administration's policy is still somewhat inchoate (it is early days yet), but it has already asserted the legitimacy of enlargement. At this year's Munich Security Conference, Vice President Joseph Biden observed that it is the decision of a sovereign state what organization it wishes to join – a clear reference to Russia's opposition to the NATO aspirations of Ukraine and Georgia.³

Key allies have also continued to support NATO's 'open door' policy. Even as the fighting continued in the Caucasus last summer, British Foreign Secretary David Miliband reassured Tbilisi, the Georgian capital, that its goal of NATO membership was on track.⁴ German Chancellor Angela Merkel declared, during a hard-hitting speech in Tallinn, Estonia, that Ukraine and Georgia will one day become members of the Alliance.⁵ More recently, the enlargement process was approved by all of the allies yet again when Albania and Croatia joined in April 2009. That same month, the NATO Summit at Strasbourg/Kehl reiterated its general support of both Ukraine's and Georgia's "Euro-Atlantic aspirations."⁶

"One must therefore concede that Carey's conclusion has an impressive pedigree."

In arriving at his conclusion, Carey did not blaze an original trail. His position is shared by many others who accept the argument that expanding the Alliance's membership is coincident with the enlargement of a zone of stability in Europe. Philip Gordon, former Senior Fellow for US Foreign Policy at the Brookings Institution, and currently Assistant Secretary of State for Europe and European Affairs, has argued: "The incentive of NATO membership has led aspiring countries to reform their political systems, liberalize their economies, root out corruption, resolve territorial disputes with neighbours, rationalize their military establishments, and improve minority rights."⁷ Given Europe's history during the first half of the 20th Century, overcoming such problems is an enormous achievement. Even for NATO skeptics, it is hard to argue with such a record, particularly when most of what Gordon claims is true.

One must therefore concede that Carey's conclusion has an impressive pedigree. But those who advocate continued NATO enlargement sometimes appear to have overlooked that we live in a highly dynamic environment – one where the consequences of actions are not always immediately apparent.



Moscow's St. Basil's Cathedral and the Kremlin at night.

Think of the metaphor of a person casting a stone into a quiet pond: the ripples can continue with surprising force for an unexpectedly long time. The well-known historian, Gordon Craig, captured this uncertainty in a 1982 address to the American Historical Society:

the game does not end when he [the statesman] makes up his mind to act or not to act, for once decisions are implemented they assume a life of their own, producing reactions and counter-reactions among the other players and creating situations that may confound original expectations.⁸

Accordingly, Carey *et. al.* are not justified in assuming that because the preponderance of consequences appears today to be positive, that enlargement is necessarily a good thing. Greater attention should be paid to possible implications further down the line. We need to look at what might happen five or ten years from now and beyond the circle composed of allies and prospective allies. When a broader perspective is adopted, it is reasonable to argue that, at best, NATO enlargement has seriously complicated international relations. At worst, well ...we may have to live with the results, some profoundly negative, for many years to come.

The Russian Factor

Focusing upon just one factor – Russia – invites serious reconsideration of the assumptions underlying the advocacy of further enlargement. Carey acknowledges Russian opposition to NATO enlargement in his article, but does so with only a passing mention. Others have done likewise. Karl-Heinz Kamp, one of the most perceptive commentators on the Alliance and the Research Director at the NATO Defence College, has argued that while Russia is “a decisive NATO partner,” its “political or strategic priorities...are not a criterion for the enlargement decisions of NATO.”⁹ While accurately describing what has happened in the past, it still seems terribly incautious to state this so frankly. It is probably true, as former Secretary-General Lord Robertson said that it would “take a Hollywood scriptwriter” to dream up a plausible scenario that would see NATO and Russia pitted against each other as they were in the Cold War.¹⁰ But what are the practical and long-term consequences of dismissing Russian positions as a consideration, especially when it is undeniable that the expansion of NATO has seriously damaged the West’s relations with Moscow?

Suggesting that we ought not to ignore Russian interests does not require one to be willfully blind to what is happening in that country. It simply places those developments in perspective. While the weaknesses of Russia’s democratic institutions and market reforms suggest that it is unlikely to become a full member of the Western community any time soon, it is still too geopolitically important a country to ignore. And, whereas the disappointments that surround political transformation in

Russia have never explicitly been used to justify NATO enlargement, the reverse may very well be true. That NATO’s actions resonate in Russian domestic politics is due to the fact that enlarging the Alliance has been accomplished against the nearly two-decade-old backdrop of Moscow’s very public opposition. Enlargement is perceived there as a foreign policy defeat, and is understood to be a consequence of national weakness. The Russian government’s renewed focus on national security issues and the autocratic tendencies of its leaders are, of course, deeply rooted in the country’s political and strategic cultures. But the public support for the current leadership is, in part, a function of a widely held opinion that Russia must be more assertive in order to ensure that the country be treated with due respect. Nowhere is this more evident than in Russia’s relations with the West – where what many Russians view as insensitivity shown toward their country’s interests, according to Kamp, has seriously grated upon the national psyche. A strong feeling exists in some quarters that a post Cold War bargain with the West was betrayed, and that the leading NATO allies have taken, and are continuing to take, advantage of Russia. Indeed, Russian leaders have long believed that they had been given guarantees, now obviously broken, that NATO would not expand eastward.¹¹ In 1994, President Boris Yeltsin’s caution that enlargement would result in a “cold peace,”¹² was ignored five years later when the first three new allies acceded to the Alliance. Presidents Putin and Medvedev have been similarly ignored. The upgrade of military facilities by NATO in the territories of the new allies, the institution of combat air patrols over the Baltic republics after the second round of enlargement in 2004, and the projected deployment of an advanced ballistic missile defence system in Europe have all reinforced a profound sense of strategic inferiority.

Weakness meant that Russia had to acquiesce to many of these developments. Moscow’s muted reaction should not, however, be equated with even grudging acceptance. The creation of new institutions, such as the NATO-Russia Founding Act (1997), and, later, the NATO-Russia Council (2002), were measured attempts at redress. Such efforts, while they probably dampened official criticism of NATO by Moscow, have nevertheless been completely unsuccessful in altering Russian attitudes.¹³ Russian military planning has consistently assumed that the threat posed by NATO increases as it moves closer to the national homeland. In recent years, that perception has, by all accounts, grown. Why is this so? The answer is that other decisions taken by NATO, in addition to enlargement, have reinforced negative impressions. The impact of the unilateral intervention by NATO in Kosovo, including the West’s equally unilateral recognition of that ‘statelet’s’ independence in early 2008 over the opposition of Russia and many other countries, and the ‘colour revolutions’ from 2003 to 2005 that Moscow believes were orchestrated by the US to eliminate pro-Russian governments, cannot be overestimated. Both demonstrate to Moscow what little influence it has on Western policy despite its participation in various NATO forums and through its bilateral relations with various allies. Taken together, Kosovo and

VIEWS AND OPINIONS

the 'colour revolutions' have greatly reinforced suspicions of an aggressive agenda on the part of the Alliance's leadership – namely Washington.¹⁴

It is in this context, therefore, that Russia is assessing the declarations emanating from NATO concerning further enlargement, especially to Georgia and Ukraine. Moscow views the possible extension of the membership to those two countries both as a rejection of its claim to be a Great Power (*derzhavnost*), an important objective of Russian foreign policy, and as a threat to core national security interests. At NATO's Bucharest Summit and at the Bush-Putin summit in Sochi, both in April 2008, then-President Vladimir Putin made known to Western leaders that the accession of either Ukraine or Georgia would cross a "red line."¹⁵ The response to this and other warnings that both countries would be permitted to accede to the Alliance once they had met the required standards has only served to further anger policy-makers in Moscow.



Russia's President Putin and US President Bush shake hands after a news conference in Sochi, Russia, 6 April 2008.

It is important to recognize that from the Kremlin's vantage point, far from extending the zone of stability in Europe, the push to enlarge NATO has instead created a zone of instability and uncertainty along the rim of the former Soviet empire. As NATO pushes eastward, a more assertive Russia believes that it has little option but to push back. Faced with a challenge of sufficient magnitude, the use of force is a predictable response to the dilemma that NATO's eastward expansion has created for Moscow. Last summer's invasion of Georgia was a case in point, for it signaled the seriousness of the opposition to further enlargement. Admittedly, the military campaign was not without its costs. The operation revealed a number of shortcomings in the armed forces, placing a new emphasis upon military reform.¹⁶ And Russia suffered significant, and probably unanticipated, financial losses. We should not, however, doubt the Russian public's support for the war or the willingness of the current leadership to foment other crises to protect their country's national interests. Russia's strategic culture, unlike most of its Western counterparts, sees armed force as an effective instrument of foreign policy, and crises as creating opportunities to manoeuvre. In addition to its actions in the Caucasus last summer, Russia has also increased its economic and political pressure on Ukraine. The latter's chaotic domestic politics, exacerbated by deep divisions over the goal of integration into Euro-Atlantic institutions, offer a ready-made arena for exploitation by Moscow.

None of this behaviour is surprising. Russia's abrogation of the Conventional Forces in Europe (CFE) treaty, hostile rhetoric by its political and military leaders, the resumption of intrusions into NATO airspace by aged Tupelov-95 *Bear* bombers, and periodic cut-offs of energy supplies to European markets, are all symptoms of a deep malaise in the West's relations with Moscow. They are also evidence of the emergence of a new and more confident Russia. James Sherr, a long-time observer of the post-Soviet space, has written:

[that a] powerful Russia is once again a fact of life, and Russians know it. They are no longer seeking our approval. They have recovered pride in their own traditions and have determined their own interests. The post Cold War partnership, founded at a time of Russian disorientation and weakness, is history.¹⁷

As a result, acquiescence can no longer be assumed. When Estonia ignored appeals not to relocate a Soviet war memorial in Tallinn, Moscow cut off fuel deliveries to the country in the hope of imposing punitive economic penalties.¹⁸ When NATO ignored Moscow's recent request that military exercises with Georgia be cancelled,¹⁹ Russia withdrew from a long-scheduled meeting of chiefs of staff, and agreed with

VIEWS AND OPINIONS

local authorities to assume responsibility for guarding Abkhazia's and South Ossetia's boundaries.²⁰ When the US reached agreements with Poland and the Czech Republic for the deployment of its ballistic missile systems, Russia announced that it would place short-range missiles in Kaliningrad Oblast.²¹ When two members of Russia's Permanent Mission to NATO were expelled for espionage in April 2009, the Foreign Ministry in Moscow termed the expulsions provocative and expelled the NATO Information Officer and her assistant.

Russia's new unwillingness to accept – even with bad grace – the actions of NATO or its member-states has led some commentators to suggest that a new era of confrontation has dawned. This anxiety is, so far at least, exaggerated. Presidents Putin and Medvedev have repeatedly stated that there is no basis for a new Cold War.²² There are, after all, important areas where cooperation is continuing, such as permitting overflights of Russian territory for the NATO operation in Afghanistan, and in dealing with piracy in the Indian Ocean. Thus, a powerful Russia, to use Sherr's phrase, does not necessarily imply confrontation, only more constrained cooperation alongside more pronounced differences. In a recent interview, Foreign Minister Sergei Lavrov angrily denounced references to a new Cold War as "ancient history," and "...the product of the inertia of the imagination of some sensationalist journalists, as well as biased experts."²³

And yet, it seems clear that Russia's leadership is no longer willing to be ambivalent to what is happening around it. In their eyes, Russia is confronted by the continued existence of an alliance that it regards as outdated. Contrary to Moscow's expectation in the early 1990s, NATO did not vanish in "a puff of smoke" when the Soviet empire collapsed.²⁴ Russian suggestions that the OSCE assume a new role as a European security system never went anywhere, and Medvedev's recent proposal for a new pan-European collective security organization appears equally still-born. Only French president Sarkozy spoke favourably of it, and only when France held the presidency of the European Council.²⁵ Instead, NATO, the 'Cold War relic' in Moscow's eyes, has increased in size since the demise of the USSR, and, even more startling, it is formally committed to expanding its membership into lands that most Russians regard as lying within what Medvedev has referred to as a "zone of privileged interest."²⁶

When such facts are combined with the awareness that Russia has never been seriously considered as a possible member itself, its leaders, as well as a broad section of the political class now harbour grave suspicions about NATO's purpose. A March 2009 poll of Russian public opinion found that 62 percent believed that NATO enlargement "presents a threat to

Russian security." Those who believe that it represents a "serious threat" have nearly doubled from 21 percent in 2003 to 41 percent in 2009.²⁷ This should not be entirely unexpected. "Let us speak frankly, gentlemen," Talleyrand stated when he first appeared before the four victorious Powers at the Congress of Vienna (1815) to negotiate a new order in post Napoleonic Europe, "if there are to be Allies in this business, then there is no place for me."²⁸ The Russian attitude today echoes that of France two centuries ago: whom is NATO allied against? When that question is posed, the only answer that appears to make sense to Moscow is: "Russia". As a witness before a British parliamentary committee observed, in Russian eyes, "[t]he notion that NATO is not ...anti-Russian is risible."²⁹



Russian President Dmitri Medvedev, 27 June 2008.

Western leaders are already aware of this. During his controversial address at the Munich Security Conference in 2007, Vladimir Putin gave voice to this suspicion: "I think it is obvious that NATO expansion does not have any relation with the modernization of the Alliance itself or with ensuring security in Europe. On the contrary, it represents a serious provocation that reduces the level of mutual trust."³⁰ The current president,

VIEWS AND OPINIONS

Dmitri Medvedev, was equally frank during a meeting of the International Valdaï Club in September 2008 when he spoke about the ballistic missile defence system that the US was urging for Europe:

I think that for all of us it is clear that Russia cannot feel comfortable in a situation where military bases are increasingly being built around it, and there are more and more missile missiles and anti-missile systems. Really, Russia just cannot feel comfortable in such a situation. Do you understand? My colleagues say to me: "what are you worried about? This is not against you" – we have heard this from our American friends and from Europe a hundred times over. Well, how is this build-up not against us, if there are targets for strategic nuclear forces, objectives, and you know yourself where they are. It is absolutely against us – there is no other way to understand the situation.³¹

When enlargement is embedded in this larger context, one that includes NATO's quest for deeper relations with countries in the Middle East, Asia, and Africa, as well as the Alliance's ongoing mission in Central Asia, Russian policymakers see it as a component of strategic encirclement.³² Driven by what Moscow believes are Washington's concerns about strategic rivalry, the Alliance's expansion appears as little less than the latest incarnation of the Cold War's containment policy.

Russian opposition, therefore, challenges the claims made by advocates of NATO enlargement that positive benefits outweigh any long-term negative implications. Put most frankly, it is impossible to conceive of new security architecture in Europe without Russian participation in its design and construction. Major Carey quotes the EU's foreign policy czar as saying "... [that] not to enlarge would lead to a permanent division of this continent into a prosperous West and a stagnant, frustrated East ... we either export stability or import instability."³³ But Javier Solana's 'either-or' is myopic if the act of expanding NATO itself creates a new and more ominous division. That concern was specifically addressed in the Alliance's own *Study on NATO Enlargement* (1995). While categorically rejecting any Power's (i.e., Russia's) claim to a sphere of influence, it stated that enlargement must "...enhance stability and security for all of Europe." A similar caution can be found in the Summit Declaration from the NATO meeting in Strasbourg/Kehl, which noted that enlargement could only take place, among other factors, if the inclusion of prospective members "can contribute to common security and stability."³⁴ Such a qualification is important. If we achieve our objective of extending the zone of stability to East-Central Europe and the Balkans, but in doing so alienate Russia, has the goal of building an inclusive security order really been advanced? This is especially problematic when we consider that Russia has so many levers to create instability, including energy

"In their eyes, Russia is confronted by the continued existence of an alliance that it regards as outdated."

resources, manipulation of Russian minorities, and differences among European states themselves.

One might even ponder if membership in NATO is the most effective means available to reassure Ukraine and Georgia (more correctly the pro-Western segments of their

populations) about their independence. That question is nearly politically impossible to ask Western leaders, and it is more problematic in obtaining answers. Some commentators have argued that some Ukrainian policymakers (although none are named) are far more pragmatic, and are prepared to subordinate the pursuit of NATO membership, recognized as a major irritant for Russia, to enhanced trade with the West and "...a strong bilateral relationship with the United States."³⁵ If this is an accurate assessment, then there may well be an opportunity to manoeuvre diplomatically, avoiding the likely complications that continued enlargement could create.

How would it play?

Would Russia recognize a change of tack by NATO as an opportunity to enhance relations, or a declaration of weakness to be exploited? It is difficult to say for certain. But it is, perhaps, significant to note that with the exception of last year's recognition of Abkhazia and South Ossetia (a decision, Moscow claims, that was predicated upon a rationale similar to the one used by NATO for Kosovo), Russia has not taken any action to revise either its own or its neighbours' borders. Indeed, before last summer's war, the only forceful revisions to European borders in the post Cold War era occurred in the former Yugoslavia, including NATO's intervention in Kosovo. It is, of course, entirely possible that Moscow's actions in Georgia last summer were a prelude to the annexation of those troubled, impoverished provinces. On the other hand, it is just as possible that they were intended to create an intractable territorial dispute to derail Georgia's NATO membership bid. As the recent agreement on border patrols for the two provinces indicates, Moscow is prepared to escalate matters, short of annexation, to widen its disagreement with Tbilisi. Indeed, Russia's leaders could well be following a similar script with Ukraine where their intransigence concerning the future of the Black Sea Fleet at Sevastopol and fleet assets in Crimea has, intermittently, generated tensions with Kiev. If such reasoning is correct, then Western promises to enlarge NATO to those countries are already helping to generate serious and potentially long-lived political ripples.

Today, there is no real evidence that Moscow seeks to reintegrate Ukraine and Georgia into a new Russian empire. It is nonetheless true that Russian leaders have not hidden their expectation of having preponderant influence in most territories adjacent to their homeland, the three Baltic Republics being an exception.³⁶ Given Russia's heritage, a "privileged interest" in many of its borderlands is understandable, even if

VIEWS AND OPINIONS

it runs counter to what many in the West see as consistent with the norms of modern statecraft. That goal is, however, unlikely to be shelved in response to anything the West does. Its sources lie too deep in Russia's self-perception. The intensity of its pursuit, however, and any dangerous side effects could very well be influenced by Western policy. In her classic study of 19th Century Russian foreign policy, Barbara Jelavich noted that the sacrifices demanded of the Russian people to support the growth and maintenance of state power "...have perhaps been greater than those asked of any other European nation" but "...[they] have, in return, maintained their independence from foreign control, [and] gained dominance over one of the largest stretches of territory on the globe."¹⁷ This would suggest that national sacrifice in the pursuit of security policy goals is probably more willingly accepted in Russia than in the West. Attitudes with respect to the use of military force and casualties are two indicators of this difference. That Russia's political profile permits a broader range of possible reactions should also, therefore, inform Alliance decisions.

"Today, there is no real evidence that Moscow seeks to reintegrate Ukraine and Georgia into a new Russian empire."

that the USSR represented. Unlike the Soviet Union, the Russian Federation is not interested in replacing the current international order, and is, instead, largely focused upon altering the relative distribution of power that so clearly favours the United States. Attempting to build a new order in Europe along lines incompatible with Russian interests will nonetheless create significant disincentives for Moscow to cooperate with the West. There are a variety of issues that NATO and its member-states are likely to face in the next few years that would benefit from closer cooperation with Russia, including the continuing threat of Islamist terror, the new geopolitics of the Arctic, the rise of China, and the instability in Central and South Asia. Obtaining accord with Russia on all of these issue areas will likely prove difficult, if not impossible, and even the

implementation of agreements will never be trouble-free. Awareness of the necessity of that cooperation and the full range of potential and probable costs of confrontation should nonetheless inform current decision-making.

Knowingly alienating Russia as a consequence of extending the "zone of stability" in Europe only makes sense if that outcome was part of a carefully planned strategy. Such a strategy would establish clear objectives and generate/assign adequate resources to deal with a variety of adverse contingencies, including likely reactions

from the object of its focus – namely Russia. But no such strategy exists, as the fumbling reaction to last summer's Russo-Georgian war reveals: a combination of surprise that Moscow would resort to such measures and hostility that the outlines of a NATO imposed order in the South Caucasus was being challenged. More to the point, the continual reduction in military capabilities available to the Alliance means that a response to the most extreme contingency – the onset of a period of intense confrontation involving direct military aid to



Russian Foreign Minister Sergey Lavrov (left) and President Dmitry Medvedev.

In an April 2009 interview, Foreign Minister Lavrov indicated that Moscow is willing to work with NATO, provided that it takes "adequate account" of Russia's national interests.¹⁸ It would be interesting to know what those national interests are, what they might mean for Western interests, and the likely responses by Moscow to actions taken by the West directed against them. After all, the West's common security interests cannot be defined in isolation from the surrounding environment, including key neighbours like Russia. Those



Russian concerns with respect to invasion by a foreign power have legitimate historical roots. Here, a painting of *Napoleon Watching while Moscow Burns*, by Vasily Vereshchagin.

Allies that might be vulnerable to Russian pressure – is not easily affordable. This deficiency will not be solved by enlargement because the vast majority of new allies are *consumers* rather than *producers* of NATO security – a situation that would be exacerbated in any confrontation with Moscow.¹⁰

There is yet another facet to this discussion that deserves some mention. It is certain that enlargement will continue to create tensions with Russia. But what is increasingly apparent is that concern about those tensions will also generate significant divisions within NATO and, most probably, between NATO and the European Union. The frictions that were evident within the EU over the appropriate response to the Russo-

Georgian war – with Germany and France opposed to the more hard-line positions of Britain, Poland and others – will recur in future. Differing economic and political interests concerning relations with Russia will become more pronounced as time passes, and will threaten any effort to fashion common positions either in the EU or NATO. Such frictions are always accentuated during periods of economic downturn.

Conclusion

NATO is frequently described as the most successful military alliance in history. Setting aside the hyperbole of that claim, it is nonetheless true that a great amount has been accomplished under its auspices. While it might appear otherwise in hindsight, deterring the Soviet Union was an extremely difficult task over the decades of the Cold War, and it required an enormous and sustained effort. NATO was the organization created, in part, to accomplish that task. In the post Cold War era, the role of the Alliance has become more difficult to define. Collective

defence (i.e., Article V) appears less relevant in an age where there is no direct security threat similar to that of the USSR. The significant challenges of garnering sufficient will and resources from the allies to sustain the ongoing mission in Afghanistan underscores a slowly dawning realization that the perception of a common threat has now almost completely dissipated. Its role as a political alliance of like-minded states has also waned, and it has been seriously challenged since the 9/11 attacks. It is, as a result, unclear what an enlarged NATO is meant to accomplish beyond using its membership as an incentive to alter the behaviour of aspirants. But, in doing so, the impact on the larger European environment does not seem to be viewed as equally important. The alienation of Russia is

VIEWS AND OPINIONS

the best example. Believing that NATO member-states can successfully ground their policy upon the assumption that Russia will, sooner or later, accept enlargement is rather like assuming one will pay off one's mortgage from lottery winnings. It presumes a control over the NATO-Russia relationship that ignores the say that Moscow will naturally have.

The author would like to thank Roy Rempel and Michael Roi for reading an earlier draft of this article.

NOTES

- John N. Carey, "Should NATO Seek Further Expansion?", *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 3, 2009, pp. 87-91.
- Ibid., p. 91.
- Joseph R. Biden, "Speech at the 45th Munich Conference, 7 February 2009," Accessed at www.securityconference.de/Konferenz/en/rede.php?menu_2009=&menu_konferenz=&sprache=en&id=2387.
- Julian Barry, Luke Harding and Andrew Spencer, "Georgia's NATO membership on track says David Miliband," *The Guardian*, 20 August 2008.
- Bundesregierung Deutschlands, "Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Tallinn, Estland," 26 August 2008. Accessed at www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2008/08/2008-08-26-merkel-kunstmuseum-tallinn.html.
- NATO, "Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 4 April 2009," Press Release: (2009) 044, Accessed at www.nato.int/ps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.
- Philip H. Gordon, "NATO: Enlargement and Effectiveness: Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee," 11 March 2008. Accessed at www.brookings.edu/testimony/2008/03/11_nato_gordon.aspx?i=1.
- Gordon Craig, "The Historian and the Study of International Relations," *The American Historical Review*, Vol. 88, No. 1, February 1983, p. 4.
- Karl-Heinz Kamp, "NATO-Enlargement After the Riga Summit," *Analysen und Argumente* (Sankt Augustin, Germany: Konrad Adenauer Stiftung, November 2006), p. 3.
- Lord George Robertson, "This Ain't Your Daddy's NATO" - NATO Secretary General Lord Robertson's Speech at a Conference on the Marshall Legacy: The Role of the TransAtlantic Community in Building Peace and Security," Centre for TransAtlantic Relations, School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 12 November 2003. Accessed at www.nato.int/docs/speech/2003/s031112a.htm.
- For a discussion of the "promise" see Michael Gordon, "The Anatomy of a Misunderstanding," *The New York Times*, 25 May 1997, and Susan Eisenhower, "The Perils of Victory," in Ted Galen Carpenter and Barbara Conry (eds.), *NATO Enlargement: Illusions and Reality* (Washington, D.C.: The CATO Institute, 1998), p. 110.
- UK Parliament, House of Commons, Foreign Affairs Committee, "Written submission by the Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy," *Global Security: Russia - Second Report of Session 2007-08* (London: HMSO, 2007), p. Ev-26, paragraph 6.
- Ibid., p. Ev-19, paragraph 22.
- "Russia-NATO: return of the great game," *RIA-Novosti*, 29 August 2008.
- Robert Marquand, "NATO divided over Ukraine, Georgia membership bids," *The Christian Science Monitor*, 28 March 2008.
- Tony Halpin, "Hawkish Medvedev orders major rearmament for Russian military," *The Times* (London), 17 March 2009.
- James Sherr, "Russia and the West: A reassessment," *Shirvenham Paper #6* (Defence Academy of the United Kingdom, January 2008), p. 4. Accessed at www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/monographs/Shirvenham%20Paper%206.pdf/view.
- Dmitri Zhdannikov, "Russia halts Estonia fuel transit amid statue row," *Reuters*, 2 May 2007.
- Isabel Gorst, "Moscow urges NATO to cancel Georgia exercises," *Financial Times*, 16 April 2009.
- David Brunnstrom, "Russia Pulls Out Of NATO Meeting," *Reuters*, 21 April 2009 and Megan Stack, "Russia blasts the West over two issues," *Los Angeles Times*, 1 May 2009.
- "Russia to move missiles to Baltic," *BBC News*, 5 November 2008.
- "Russia's Putin Says no Basis for New Cold War with U.S.," *FoxNews.com*, 11 September 2008, Andrei Zolotov Jr., "Three Hours with Vladimir Putin," *RussiaProfile.org*, 12 September 2008. Accessed at www.russiaprofile.org/page.php?pagid=International&articleid=a1221224275, and "New Cold War Impossible - Medvedev," *Interfax*, 2 October 2008.
- Steven Eke, "Lavrov deplores NATO 'Cold War logic'," *BBC News*, 21 April 2009.
- For an overview of Russian expectations, see John Erickson, "Russia will not be trifled with": Geopolitical facts and fantasies," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, No. 2, November 1999, pp. 242-268.
- "Sarkozy, Medvedev Call for a New European Security Pact," *Deutsche Welle*, 8 October 2008.
- David Satter, "Obama and Medvedev," *Forbes Magazine*, 31 March 2009.
- Russian Public Opinion Research Centre (VCIOM), "Россия и НАТО: Вмешательство? Сотрудничество? Или Россия и НАТО: To Enter? To Collaborate? To Resist?" 6 April 2009. Accessed at wciom.ru/arkhiv/tematicheskii-arkhiv/item/single/11681.1.html?no_cache=1&id=3a445a0686&print=1.
- Talleyrand is quoted in Harold Nicolson, *The Congress of Vienna* (London: Methuen, 1946), p. 141.
- UK Parliament, House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global Security: Russia - Second Report of Session 2007-08*, p. 106.
- President of Russia, "Speech and the Following Discussion at the 43rd Munich Security Conference on Security Policy," 10 February 2007. Accessed at www.securityconference.de/konferenz/en/rede.php?menu_2007=&menu_2009=&menu_konferenz=&sprache=en&id=179&.
- President of Russia, "Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai," 12 September 2008. Accessed at www.kremlin.ru/eng/text/news/200809/2006417.shtml.
- See Andrei Korbut, "Americans arm for Central Asia," *Voenno-Promyshlennyi Kurier*, No. 3, January 2009, and George Friedman, "The Russo-Georgian War and the Balance of Power," *Stratfor*, 12 August 2008. Accessed at www.stratfor.com/weekly/russo_georgian_war_and_balance_power.
- Carey, "Should NATO Seek Further Expansion?" *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 3, p. 90.
- NATO, "Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 4 April 2009."
- Adrian Karatnycky and Alexander J. Motyl, "The Key to Kiev - Ukraine's Security Means Europe's Stability," *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 3, May/June 2009, pp. 119-120.
- "Russia announces 'sphere of interest,'" *The Financial Times*, 1 September 2008.
- Barbara Jelavich, *A Century of Russian Foreign Policy, 1814-1915* (Philadelphia, PA: J.W. Lippincott, 1964), p. v.
- Steven Eke, "Lavrov deplores NATO 'Cold War logic'," *BBC News*, 21 April 2009.
- I am grateful to my colleague, Michael Roi, for this argument. Our many discussions on Russia reveal a common understanding of the issues, even if we do not always agree on the best way forward.

The comments and opinions expressed herein are those of the author alone, and do not represent the policies or views of the Department of National Defence or the Government of Canada.

Doctor Lombardi is a Senior Analyst and Team Leader at the Defence Research and Development Canada (DRDC) Centre for Operational Research and Analysis, Department of National Defence, Ottawa.

CANADA'S ROLE IN PROMOTING INTERNATIONAL SECURITY THROUGH ARMS CONTROL AND DISARMAMENT: CAPITALIZING ON A NEW 'CLIMATE OF CHANGE'

by Gordon Vachon



US President Obama and Russian President Medvedev at the G8 summit in L'Aquila, Italy, 11 July 2009.

Introduction

Shortly after the arrival of President Barack Obama's Administration, enthusiasm concerning the familiar campaign mantra of 'change' had already extended well beyond the important issue of climate change. It soon included encouragement to members of the international community to take advantage of an expectation of a new 'climate of change' in multilateral arenas dealing with other issues of common concern.¹ News reports appeared quickly about how the Obama Administration might address nuclear issues, including ratification of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT).² Outer space was also mentioned in news reports. All of this was both refreshing and indicative of a fresh look at where arms control and disarmament (ACD) fits into the broader international

security agenda. The question is: Where does Canada fit into the re-emerging debate? Before coming to grips with that question, it is useful to look briefly at where Canada has come from in order to get some idea of where we might be going.

Background

Canada has a long history of contributing to international security in a variety of ways, through participation in alliances to counter *threats* of (or *actual*) conflict, and through what was long seen as its 'signature' involvement in peace-keeping. However, those were, and are, only the most visible elements of a broad spectrum of activity embracing many different kinds of contributions. Human rights, international justice, and developmental assistance all preoccupy Canadian authorities as well, and all have security dimensions. Perhaps

not well appreciated by the public at large, except during the final Trudeau Government years, and for a decade or two thereafter, including during the Mulroney Governments, is the role that Canada can play in efforts to constrain the instruments of war through ACD agreements. These are not abstract notions, and they run the gamut from weapons of mass destruction (WMD) through landmines and cluster munitions and small arms. They bear on the way that war may impact upon Canada and other countries and

their populations, and, in the front lines, on our armed forces when deployed on peacekeeping or combat operations. If there was really any doubt, the Chernobyl nuclear reactor disaster from more than two decades ago highlighted the point that 'collateral damage' from WMDs will not respect distance or national boundaries; and the anthrax incidents of less than a decade ago in the United States demonstrated just how vulnerable our societies are – physically, psychologically, and economically.¹ In the news on a day-to-day basis, we can count the toll on human life of conflict using more 'basic' weapons, still widely available in the international marketplace.

The Role of the United Nations (UN)

Since the Second World War, the UN, through its Charter, has assumed a particular responsibility for international security, and, by extension, for ACD efforts. Much, although not all, of Canada's efforts have been directed toward projecting its values and its security aspirations upon the international stage through UN-related and other security forums. The Conference on Disarmament (and its predecessors) in Geneva, the UN Disarmament Commission in New York, the UN General Assembly and its First Committee are all venues where Canadian diplomats have been engaged in these global endeavours, sometimes successfully in achieving international consensus and conclusion of a Treaty or Convention, sometimes painfully distant from such goals, even after many years of consideration or negotiation.

These are also forums and issues where military officers and defence scientists have been much involved, stretching from League of Nations times, to the UN and General E.L. M. Burns, with his *Seat at the Table*,² through to the present day. They have served alongside diplomats in the pursuit of treaties on nuclear, chemical, biological, and conventional weapons. The Department of National Defence (DND) has played its part in such matters in New York, Geneva, Stockholm, Vienna, and elsewhere, reflecting the fact that DND has particular expertise to contribute to consideration of the issues, without ignoring the fact that military personnel may be the first ones affected in time of conflict.

The successful establishment of treaties or conventions requires more than engaging rhetoric and wishful thinking

"Since the Second World War, the UN, through its Charter, has assumed a particular responsibility for international security, and, by extension, for ACD efforts."

in the pursuit of constraining recourse to war, and the nature of violence and suffering of those most directly involved. It requires detailed knowledge of the issues, gained over years of involvement and study and research, and an understanding of the ways and means to gain consensus, according to the rules of procedure of the various forums, and the normal way of doing diplomatic business. The key is a combination of study and experience, neither alone sufficient to move the agenda

forward. It can involve, and has involved, careful political and expert assessment by Canadian authorities of when and how to step 'outside the box,' if necessary, to break through a lengthy impasse.

Canada's Place

The questions arise as to what these efforts achieve. Do they have a real impact? Can Canada really play a constructive role? Do we have any particular role to play?

The record shows that Canada has directed considerable effort over many decades to promoting ACD, with peaks and troughs reflecting national political agendas as well as other security and economic preoccupations. The period 1980-2000 was probably a high point, with non-governmental and academic circles interacting regularly with Government leaders and officials to consider ways in which Canada could promote progress. Indeed, there was much progress during those years, involving the conclusion of the Chemical Weapons Convention (CWC),³ the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT),⁴ the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE),⁵ the Open Skies Treaty,⁶ and the 'Ottawa Convention' with respect to banning anti-personnel landmines,⁷ to name some of the success stories. Nor do efforts cease once a treaty is negotiated.¹⁰

Canada can take some pride in helping to 'move the goal posts' in these successful ventures, and no less for its efforts with respect to other initiatives which have yet to reach their full potential.¹¹ For example, outer space was an environment believed by Canadian authorities to be of great significance for the future of international security, and it was not neglected in official research and efforts undertaken in the 1980s and 1990s, although we are still a long way today from any international consensus. 'Back channel' (or 'track two') efforts, including confidence building in the strife-torn area of the Middle East, were also considered suitable domains for Canada to make contributions by 'priming the pump' in the search for common ground.

Canadian diplomacy, significantly, did not try to go it alone. Its efforts were always directed toward promoting an inclusive approach to progress, laying the groundwork – even



UN Headquarters in New York City, and Secretary-General Ban Ki-moon rings the Peace Bell in observance of the International Day of Peace, 21 September 2009.

in difficult times – so that consensus could gather once prospects for success improved. Seldom, if ever, did Canada promote an ‘all or nothing’ approach to an issue, with a ‘step by step’ or an incremental approach being seen to offer a better alternative than no progress at all.¹² In addition, Canada and a number of others resisted unilateralism in multilateral disguise, seeking ‘win/win’ solutions – another reason why many are hopeful for change in the way that some countries conduct their ‘multilateral’ business.¹³

It is not uncommon to hear assessments of the early years of this millennium that are less-than-enthusiastic about its ACD achievements and prospects,¹⁴ some going as far as suggesting that the ideological divide was purposely widened during much of the first decade in order to lead to the deconstruction of the ACD infrastructure that had been put together over preceding decades. Seen from a Canadian perspective, other urgent international issues, from needing to respond to terrorist attacks and threats through to actual conflicts – some of the latter involving Canada and some not – seem to have preoccupied policymakers and analysts. Many reasons can be

offered for this state of affairs, each reasonable in its own immediate context:

- too many security imperatives, including the costly deployment of troops into combat situations, and related follow-on costs;
- other non-security-related competing demands and limited budgets;
- a change in political interest, perhaps wanting to be seen to be pursuing a different foreign policy agenda from that of a previous government;
- an inauspicious negotiating climate, most notably after 9/11; and
- a desire to avoid disagreement with the US on any security matter of a multilateral nature that could then spill over and create tensions on a bilateral level.

Indeed, this last point requires serious qualification. Canada *did* disagree, quite markedly and visibly, with the US on one very significant security issue, and that occurred during the Iraq-related debate at the UN, especially in 2002 and beyond. And it would be safe to say that dissent was not well received in the Bush Administration circles. For the same reason, it would be safe to assume that a conscious decision was taken in Ottawa to avoid other occasions where differences of viewpoints might rise to the surface, and, perhaps more importantly, might permeate into the public domain. The 'if you are not with us, you are against us' message had real 'bite,' and it had real security and economic implications. In the climate of the day, those politicians and officials understandably concerned about Canada-US bilateral relations, with their prospect for immediate impact, could easily trump those concerned with the longer-term goal of 'making the world a safer place,' especially when seen against the backdrop of lengthy and fractious ACD negotiating records. And yet, these need not be seen as alternatives, but more properly as part of a cohesive whole; and that latter Canadian perspective, presumably, has never changed.

There is no doubt that Canada is, and will continue to be, an active player on the international scene, as Canadians have realized from the country's very earliest days as a nation that others near and far can directly affect not only our material well-being, but also our national security. However, it is more than that, as the 'Pearson-plus' years have demonstrated. It may seem self-serving, and even embarrassing, to say so publicly, but many foreign diplomats see fairness in Canadian negotiating behaviour that is far removed from the perceived zero-sum approach of a number of significant other nations.

There are peaks and troughs to such affairs, just as there are to the efforts Canada has generated over the years. Perhaps the key, taken from some of the financial commentaries observed over these past months, is to adopt (or to re-enforce) a counter-cyclical investment strategy: invest when the going gets tough, so as to be able to capitalize when the climate improves. Part of that investment could be in research, in foreseeing and attempting to answer questions before they arise and stymie progress. Such an approach was followed in the Department of Foreign Affairs and International Trade through its Verification Research Programme conducted during the 1980s and 1990s, as part of the Trudeau legacy, but also actively supported during the Mulroney years. While that approach has mutated over time, it might be worthwhile to have another look at what it did right, and to build upon it.

Change is coming. The question is: Will we be ready to capitalize on it? Put differently: Do we have a long-term plan to contribute to making the world a safer place?

**"There is no doubt that
Canada is, and will
continue to be, an
active player on the
international scene..."**

The specialist journals are replete with articles covering the broad nuclear agenda – embracing concerns with respect to proliferation, arsenal renewal and testing, deterrence, missile defence from a variety of venues, including outer space, and arms control. Writers began well in advance to speculate about President Obama's views on nuclear issues, but, clearly, that is not the only area of concern. In December 2008, shortly before the US Presidential inauguration, the congressionally-mandated Commission on the Prevention of Weapons of Mass Destruction Proliferation and Terrorism released a report which, by now, must be the subject of detailed examination by the Administration.¹⁵ Therein, for example, the Commission focused a good amount of attention on biological weapons, and on concerns with respect to biosafety and biosecurity in the handling of pathogens. On the same subject, an ACT article mentions that Senator Bob Graham, a Co-Chairman of the Commission, commented on 11 December 2008 that although the anthrax letter attacks of 2001 killed five people, they also cost the government and the economy billions of dollars due to the panic and investigation that followed.¹⁶ Such is the vulnerability of modern societies.

This is not a new issue. It is worth noting that the 2008 annual meetings of the States Parties to the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) focused upon national, regional, and international measures to improve biosafety and biosecurity, and also upon codes of conduct. These efforts continue to be built upon in 2009 with a view, *inter alia*, to enhancing international cooperation and assistance, as well as promoting capacity building in regard to disease surveillance, detection, diagnosis, and containment of infectious diseases.¹⁷ It is well recognized that there are opportunities to explore, and mutual benefits to derive, from interaction with international organizations that have a direct mandate to deal with matters of global health. Quietly, systematically, progress has been made in this regard.

Although chemical weapons-related issues are generally considered to be well in hand at the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)¹⁸ in The Hague, there is the potential for considerable controversy when the already-extended deadline of 2012 for destruction of declared chemical weapons will not likely be met by all the possessor states.¹⁹ Nonetheless, it is a sterling example of an ACD treaty with a verification regime that works, and which its drafters foresaw as continuing to have a preventive role to play long after the chemical weapons have been destroyed.

Nuclear issues have already been mentioned, including matters related to proliferation, arsenal renewal and testing, and missile defence. All touch heavily upon Canada's security, not least through implications for the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the North American Aerospace

VIEWS AND OPINIONS

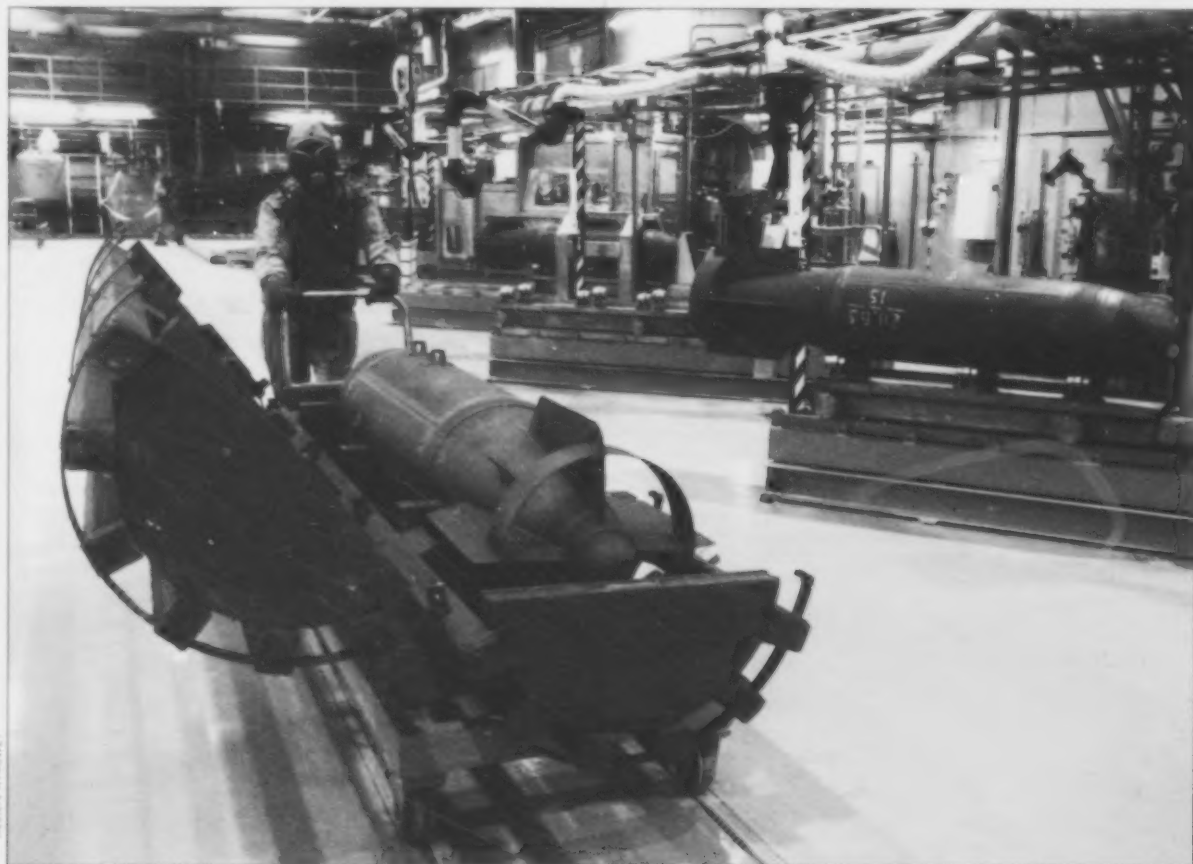
Defence Command (NORAD), including deployment issues that some view as still having the potential to stretch into outer space. Canada's direct interests in outer space account in part for its efforts in the Conference on Disarmament during past decades to promote an agenda for the Prevention of an Arms Race in Outer Space (PAROS) – although without really yet getting into, let alone past, the starting blocks. We shall undoubtedly hear more on this subject, though one cannot help but wonder if events might well overtake us. Such concerns were expressed in the past on the issue of anti-satellite weapons, yet it fell by the ACD wayside in spite of efforts, only to re-emerge more dramatically in recent years.²⁰ It is a short step beyond fiction to imagining that this 'high ground' could become the next major battleground, and serve as the catalyst to a much wider conflict – providing another valid motive for energetic, peaceful, preventive action.

Thus, challenges abound, and Canadian interests are engaged – including in areas such as the Arctic, which is beyond the confines of this short article. Canada has consistently attempted to be part of the international security solution, not part of the problem. This has included trying to

**"Thus, challenges
abound, and Canadian
interests are engaged
– including in areas
such as the Arctic..."**

foresee problems that could be avoided through timely, and, if necessary, far-reaching ACD agreements, although this direction has not always been welcomed by others focusing upon unilateral solutions. While sometimes caricatured as being naïve, Canada's approach to such issues has favoured consultation and mutual agreement over imposed solutions, in the recognition that neither approach is immune to challenge or upheaval. The difference has always been seen to be that one is grounded in international law, with a range of related recourses understood (and justifiable) if necessary; while the other rests upon power alone and the historically-disproven assumption that one can remain indefinitely at the 'top of the heap' in all the key areas of competition.

Does Canada have a role to play? The answer over the decades since the Second World War has consistently been a resounding 'yes.' Is the effort, often over many years, worth it? Clearly, they must think so who were concerned about chemical weapons, massive deployed forces across a divide in Europe, anti-personnel landmines, or, more recently, cluster munitions.



A worker prepares a chemical weapon for destruction at a special Russian facility located in the Urals town of Shchuchyie.

Conclusion

To return to the question at the beginning of this article: Where does Canada fit into a re-emerging ACD debate? The answer seems obvious: We should be prepared to move quickly and to work diligently with those other countries willing to negotiate agreements to prevent actual or potential problems from impacting, now or in the future, upon the security of Canadians and others. It is clear that the range of problems cannot be worked on in sequence; there is a need for a great deal of concurrent activity, not least because many of the problems are inter-related. Just on the basis of what has been discussed in this article alone, that implies a fair amount of effort, spread across an agenda that has significant potential to change under a new American Administration. Indeed, the harbingers of change are already among us.

NOTES

1. See Louise Fréchette (former Deputy Secretary-General of the UN) in a news comment entitled "A new America, a new UN?", in *The Globe and Mail*, 28 January 2009, p. A21.
2. See "CTBT in the News" at www.ctbt.org, 21 January 2009, and confirmation hearings of US Secretary of State designate Hillary Clinton, as reported on 14 January 2009.
3. It is noteworthy that military establishments were central to responding to these events in the respective countries.
4. Lieutenant-General ELM Funn, *A Seat at the Table: the Struggle for Disarmament* (Toronto: Clarke, Irwin, 1972). See also by the same author, *Defence in the Nuclear Age: An Introduction for Canadians* (Toronto: Clarke, Irwin, 1976).
5. Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, entered into force in 1997. Details at www.opcw.org.
6. Opened for signature in 1996, it has yet to enter into force, although an active Preparatory Commission has been established with its seat in Vienna. Details at www.ctbt.org.
7. Entered into force in 1992.
8. The Open Skies Consultative Commission (OSCC) is the implementing body for the Open Skies Treaty, which entered into force in 2002 after much effort in the preceding decade (including early trial overflights conducted bilaterally in and by Canada and Hungary), meeting at the Headquarters of the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) in Vienna. The 500th flight milestone was reached on 26 August 2008. Details at www.osce.org.
9. The actual title is: Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction. It entered into force in 1999. More information at www.icbl.org or www.unog.ch.
10. DND personnel – military and civilian scientists – have played a part in ACD verification as well, for example, in conducting inspections and overflights in relation to the CFE and Open Skies regimes, respectively; and, in a different context, contributing up to 5 percent of the effort to inspections as part of the UN Special Commission on Iraq (UNSCOM) [Source: FR. Clemenson, formerly Commissioner to UNSCOM and its successor UNMOVIC].
11. For example, from 1991 through 2001, efforts to negotiate a "compliance protocol" to the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) were brought to a halt in 2001, though other useful work has continued since then and is commented upon later in the text of this article. It may be noted that the term "compliance protocol" was first coined by Canada's Ambassador for Disarmament in order to break out of a sterile debate that had arisen around competing definitions about adequacy or sufficiency of verification, thus changing the emphasis to the onus on States Parties to respond to any compliance concerns and to demonstrate their compliance with the provisions of the Convention.
12. Contrary to what some in certain unilateral circles may contend, this has never equated to a mandate that "any agreement is better than no agreement."
13. Fréchette.
14. A notable exception is the Convention on Cluster Munitions, opened for signature in December 2008, which will enter into force six months after 30 states have ratified it. Details at www.cluster-convention.org or www.unog.ch.
15. See www.preventwmd.gov/report.
16. Daniel Aranda, "WMD Commission Issues Findings," at www.armscontrol.org/act, and specifically refer to January/February 2009 issue >News>United States of America.
17. The Permanent Representative of Canada to the United Nations Office at Geneva, Ambassador Marius Grinius, will chair the BTWC-related meetings in 2009.
18. Information on the CWC and its activities can be found at www.opcw.org.
19. The CWC entered into force in April 1997 and required destruction of all chemical weapons by 10 years after entry into force, i.e. by 2007, but it also allowed for a one-time extension to 2012 which has, in fact, been agreed upon by the Member States.
20. Reuters news reports in January 2009 were already indicating that the Obama Administration was looking at this issue as well.

Gordon Vachon recently retired as Head of the Inspection Review Branch of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), responsible for quality management in the conduct of international inspections. Formerly, he was Canada's Alternate Permanent Representative to the OPCW; Deputy-Director of the Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament Division, and Head of the Verification Research Programme, at the Department of Foreign Affairs and International Trade; Assistant Professor of Strategic Studies at Collège militaire royal de Saint-Jean; and a serving infantry officer in the R22R. He is a graduate of the Royal Military College of Canada, the University of Western Ontario, and the senior course of the NATO Defence College.

THE USE AND ABUSE OF BATTLE: VIMY RIDGE AND THE GREAT WAR OVER THE HISTORY OF THE FIRST WORLD WAR

by Major John R. Grodzinski, CD, MA



Vimy Ridge, 7 April 2007.

The war of 1914-1918 that swept mankind into the most horrific struggle it had yet experienced ended 91 years ago this November. While the events of so many years past may appear to be of little concern today, the struggle to explain what happened during this conflict continues as historians weigh the evidence as to the causes of the war. While in general terms there is not much new to learn about the war, there is lively debate with respect to strategy and tactics in the Allied camp, as well as increased study of the Imperial effort, including the story of the Canadian Corps.

The 'master narrative' is that war erupted in Europe during the summer of 1914 with everyone believing the troops would be home by Christmas. Within a few weeks, a series of open, pitched battles gave way to a static, bloody war dominated by trenches, wire, endless artillery barrages, and carnage, with little tactical let alone operational or strategic level

successes. During the 1920s and 1930s, the cause of the slaughter was eventually attributed to the incompetence of senior military commanders, indifferent to the soldier's fate and ignorant of their profession. The only bright light to emerge from this mess was from the Imperial contingents, troops from Australia, Canada, India, and New Zealand, who, perhaps through their own ignorance of things doctrinal, found innovative ways to overcome the malaise of the Western Front, leaving their British brethren behind. Perhaps the best-known example of this narrative is Vimy Ridge, where the Canadian Corps demonstrated superior martial skills by taking a feature that had eluded both the French and British armies, and, in doing so, somehow gave birth to a national identity. Canada had become better than Britain at this game...

Or so the story goes, but the historical evidence paints a different war, one that has proven difficult to imprint over the established popular historiography. As the distinguished

VIEWS AND OPINIONS

British historian Richard Holmes has observed, breaking popular notions is difficult, even when given strong evidence to the contrary. We find comfort in the "master narrative." Why is this so?

the groundwork of blame. Such was the case in Canada, where the same few repeatedly-quoted memoirs framed our understanding of the war. The supposed superiority of the Dominion contingents was then cemented by a brief passage in the



Richard Jack, *The Taking of Vimy Ridge, Easter Monday 1917*

Our understanding of the Great War was developed from several sources. Veterans provided the first stories through letters and anecdotes, but as few committed their experience to paper, most of these perspectives were lost within a couple of generations. A more powerful builder of historic memory was embodied in the first books and memoirs that appeared in the immediate post-war years. David Lloyd George, the British Prime Minister throughout most of the war, attributed blame to the generals, who repeatedly 'cocked up' the clever plans developed by the politicians. Winston Churchill's multi-volume history of the Great War reinforced this perspective. Churchill also had his own political skeletons to hide, particularly with respect to his role in the ill-fated Dardanelles expedition of 1915 and 1916, and he used his eloquent and convincing prose to conveniently lay the blame elsewhere.¹

Thus, self-justification *built* and then *reinforced* a mythology of continued military incompetence that gained further credence with the publication of a handful of soldiers' and junior officers' memoirs. While one cannot dismiss what they personally faced on the front line, they were not privy to the workings of higher command. Thus, accusation and acrimony laid

British Official History² of the Great War that suggested the homogeneity of the Australian and Canadian corps was the reason for their outstanding performance. This, in turn, launched a series of partisan books building upon that claim without ever investigating its validity, and also, by attributing innovations made by British officers to Canadians.

By the mid-1930s, it was commonly held that the war had consisted of a series of disastrous rushes 'over the top' while the generals enjoyed a happy and ignorant existence in châteaux far behind the lines. Accounts were twisted to reinforce these ideas, including the infamous distortion of the remarks made by General Kiggell, Haig's chief of staff, during Passchendaele, when upon visiting the line, he exclaimed: "Good God did we really send our men to fight in this?" sug-

gesting total ignorance of the conditions at the front. Historians then lined up to vilify British general officers and their staffs by using phrases such as "butchers and bunglers" or Alan Clark's famous 1961 assertion that the British army of the Great War consisted of "lions led by donkeys" that became a popular description of the relationship between soldiers and their generals, and was then used in plays, films,

"Britain today enjoys a lively scholarship on the Great War that is perhaps more honest and soul-searching than that being conducted in Canada."

VIEWS AND OPINIONS

poetry, and still more books.¹ Once ideas like this are planted, they are difficult to change.

Britain today enjoys a lively scholarship on the Great War that is perhaps more honest and soul-searching than that being conducted in Canada.² Recent British studies have clearly demonstrated that flexibility, innovation, and leadership were not characteristics solely demonstrated by Canadian or Australian corps commanders, but were evident also in most of the 47 British corps in the line. Indeed, during the course of the war, these corps commanders changed the role of the corps headquarters from being 'a post box' for relaying orders, to having an important role in planning and executing operations. Indeed, by 1918, the corps was the key fighting formation.³

We also have a better understanding of British generals. Few came from the aristocracy.⁴ Some may indeed have been pompous or stupid, such men and women can be found today in all armies, but they were not generally remote. The majority came from the middle class, and most were professional soldiers, while a handful came from civilian occupations. They also shared in the dangers, 78 of whom were killed in action, and another 120 wounded or taken prisoner, a far higher number than occurred during the Second World War.⁵ As a group, these officers sought to derive lessons, to develop and implement new tactics and procedures, and they established a combined arms doctrine that could deliver the infantry to their objectives and secure victory.⁶ The 'rub' in getting there lay in effecting change in an army composed of millions of men during a time of war, a daunting task at which few would likely succeed, let alone want to attempt. I have enough trouble trying to change some routine in my family of five...

Unfortunately, most of us will not be exposed to these important studies, as they are produced by academe or by competent amateur historians — works that are dismissed by journalists as dry, unreadable, and overly academic. Preference is given to lively narratives that offer exciting stories, often based upon earlier published works. While history is indeed exciting, it is also hard work, pinning down detail and examining complicated matters, such as corps-level artillery fire coordination, the form of platoon attacks, or the sinews of logistics. Popular writers might offer lots of colour, but they do not have the time, or, frequently, the inclination, to master detail. Perhaps this why most well-known Canadian 'historians' are actually journalists, and not those trained and tested in the field of historical research and study.

Our understanding of the Great War has not been served by vigorous study and debate. Indeed, our historiography is relatively immature, and it has progressed little beyond narrative studies and nationalist propaganda, although a group of young scholars (OK, a few grey-haired ones as well) are

"The rush to praise our achievements comes at the cost of forgetting the achievements of those who instituted those changes."

changing that. Until these studies are more widely read, we are left to rely upon literature that is of mixed quality, including Pierre Berton's execrable (a wonderful onomatopoeic motivation) *Vimy Ridge* that has distorted this battle beyond anyone's ability to repair the damage.⁷ The Canadian Corps was a marvellous field formation, and it performed brilliantly during the Battle of the Scarpe. The Canadians *did* take Vimy Ridge and advanced beyond, while neighbouring British corps achieved similar, and, in some cases, even more spectacular success, but what were the results? These achievements did not mark a 'turning point' in the war, as Passchendaele and the German Spring Offensive of 1918 demonstrated. It did not establish Canadian nationhood — that came through a sense of confidence developed during the entirety of the war itself, where a self-governing colony gave much of itself to a cause, and, in the process, changed. The notion of soldiers coming down Vimy Ridge as Canadians was not expressed in 1917, but it was fabricated by a series of leading questions directed to Great War veterans during the 1960s.

Some 10,000 Canadians became casualties at Vimy, including nearly 3600 killed in action, losses seemingly less appalling than the Somme, but then war is a fickle thing where victory is often as costly as a defeat. In the case of Vimy, losses were proportionally the same as several of the worst battles of the war, but this was not a sustained offensive. Had it been, our perspective of that battle might well be different. Furthermore, comparing Canadian success in 1917 with British or French tactical performance around Vimy in 1915 or early 1916 is unfair, given the sweeping innovations that occurred and that were employed by the British corps fighting alongside the Canadians at the Battle of the Scarpe. The rush to praise our achievements comes at the cost of forgetting the achievements of those who instituted these changes.

So far so good, but, given such losses, how can one suggest anything went 'well' and argue that the leadership was 'good' or 'successful'? The attrition of 1915, 1916, and 1917 gave way to the renewal of open battle in 1918, when the allies achieved unprecedented success using many weapons, tactics, and procedures that had not existed four years earlier. They also prepared their field armies for the shift from defensive, trench warfare to fighting in the open and in a variety of complex terrain. The price in achieving this was dear, and, once the tactical malaise was broken, heavy losses still resulted.¹⁰ Success was achieved, not by 'donkeys,' but by a hard-working leadership determined to overcome the stalemate of the trenches. We owe it to those who fell to come to grips with what happened. This demands hard work and study, discussion and debate, rather than the simplistic popular accounts that plague military history. Otherwise, we are truly leading ourselves down a very dangerous road. History is a

VIEWS AND OPINIONS

living thing, as is our understanding of historical events. It is a process of accretion; one author takes our understanding to a point, before others advance it even further. We must understand how perspectives have evolved, and encourage new and original research, free of nationalistic 'baggage,' in order to gain a better appreciation of what actually happened. In that

way, we will find some of the answers we are looking for that may help guide on the challenges ahead.

Major Grodzinski, an armoured officer, teaches history at the Royal Military College of Canada, where he is also a doctoral candidate.



CWM 1971261.0813, Reassessing Canadian War Museum

Inglis Sheldon-Williams, *The Return to Mons*.

NOTES

1. Churchill's capacity to bend history to suit his views is well covered in David Reynolds, *In Command of History: Churchill Fighting and Writing the Second World War* (London: Allan Lane, 2004).
2. A fascinating discussion of the challenges of 'official' history is presented in Andrew Green, *Writing the Great War: Sir James Edmunds and the Official Histories, 1915 - 1948* (London: Frank Cass, 2003). It is interesting to note that it took British historians 33 years to write their official history of the war, while most other countries achieved this in a far shorter period. The Canadian official history only appeared in 1962.
3. A discussion of the historiography of this subject appears in Chapter 7 of Gordon Corrigan, *Mail, Blood and Poppcock: Britain and the First World War* (London: Cassell, 2003).
4. The recent anniversaries of events in 1917 and 1918 have fuelled this debate and led to a series of new titles, or re-examinations of previous works. Nowhere is the debate more passionate than in assessing the performance of Field Marshal Sir Douglas Haig, commander of the British Expeditionary Force from 1915 until the end of the war. See Denis Winter, *Haig's Command: A Reassessment* (London: Penguin, 1991), and the introduction of Gary Sheffield and Jon Bourne (eds.), *Douglas Haig: War Diaries and Letters, 1914 - 1918* (London: Weidenfeld & Nicolson, 2005).
5. The only book to examine this topic is Andy Simpson, *Directing Operations: British Corps Command on the Western Front, 1914 - 1918* (Stroud, UK: Spellmount, 2006).
6. It is interesting to note that the total number of families that fell under the peerage during the period totaled 685, and from these families, some 1500 men served in the army or other services. Of these, 270 were killed or died as a result of the war. See Gerald Gliddon, *The Aristocracy and the Great War* (Norwich, UK: Gliddon Books, 2002).
7. See Frank Davies and Graham Maddocks, *Bloody Red Taps: General Officer Casualties of the Great War, 1914 - 1918* (London: Leo Cooper, 1995).
8. Not surprisingly, several important topics, including logistics, an area modern 'professional' soldiers continue to ignore, have received little study. A good examination of the pre-war staff college training and wartime challenges appears in Ian Malcolm Brown, *British Logistics on the Western Front, 1914 - 1918* (Westport, CT: Praeger, 1998).
9. The best book on this battle remains Geoffrey Hayes, Andrew Iarocci and Mike Bechtold, (eds.) *Vimy Ridge: A Canadian Reassessment* (Waterloo, ON: Laurier Centre for Military Strategic and Disarmament Studies, 2007), while several British studies of the battle surpass the popular works of Berton and Ted Barris.
10. Even during the celebrated advance from 8 August to 11 November 1918, the Canadian Corps suffered 42,628 casualties, or 20 percent of the entire losses suffered by the Corps between 1915 and 1918.



Artist's impression of an Arctic Offshore Patrol Ship.

RECAPITALIZING THE FORCES

Since assuming office in February 2006, the Harper government has completed, placed under contract, or projected numerous re-equipment programs. The air force component of this package has included four CC-177A *Globemaster III* strategic airlifters (deliveries complete), 17 CC-130J *Hercules* tactical airlifters (initial deliveries of which are pending), a modernization and life-extension program for the stalwart CP-140 *Aurora* maritime patrol/ISR aircraft (albeit for only 10 airframes), and the acquisition of CH-47F *Chinook* heavy transport helicopters. The naval side of the ledger has included a multi-faceted modernization and life extension program for the twelve *Halifax*-class patrol frigates, three multi-purpose Joint Support Ships (JSS), and six to eight Arctic/Offshore Patrol Ships (AOPS). Procurement initiatives for the army have included ex-Dutch *Leopard 2* main battle tanks, several thousand Standard Military Pattern (SMP) and Militarized Commercial-off-the-Shelf (MilCOTS) medium-sized logistic trucks – with deliveries of the latter, the Navistar 7400 SFA 6x6, now underway – and additional M777 towed howitzers. Urgent operational requirements in Afghanistan have generated additional equipment, including six ex-U.S. Army CH-47D *Chinooks*, assorted UAVs, *Leopard 2*s leased from Germany, and an

eclectic assortment of armoured patrol, heavy support, and Enhanced Road Opening Capability (EROC) vehicles.

To this list, the government's Canada First Defence Strategy document of 2008 added 15 "new surface combat ships" to replace existing frigates and destroyers, 10 to 12 patrol aircraft to replace the *Aurora*, 17 fixed-wing search and rescue (FWSAR) aircraft, 65 next-generation fighter aircraft to replace the CF-18, and a new Family of Land Combat Vehicles (FLCV). Rolled out in greater detail on 8 July 2009, the \$5 billion FLCV includes a medium-weight Close Combat Vehicle (CCV) to bridge the gap between current light and heavy armoured vehicles. The army will acquire 108 CCVs (with options for 30 additional vehicles), presumably something along the lines of the BAE Systems Hagglunds CV90 series, with an initial operational capability (IOC) of mid-2012. The second FLCV component will provide 550 hard-worked LAV IIIs (and potentially 80 more) with an upgraded weapon system, powertrain, suspension, running gear and brakes, and additional armour. The project IOC is again 2012. The third component, the Tactical Armoured Patrol Vehicle, will supplement the existing Light Utility Vehicle Wheeled (the *G-Wagon*), and also replace the current Armoured Patrol

Vehicle (the RG-31), and, intriguingly, the Coyote reconnaissance vehicle. The stated requirement includes 200 of the reconnaissance variant and 300 of the general utility variant, as well as an option for 100 additional vehicles (variant unspecified). The fourth element of the FLCV includes 13 *Leopard 2*-based Armoured Engineer Vehicles (with options for five additional vehicles) and two *Leopard 2*-based Armoured Recovery Vehicles (with options for two additional vehicles). Also included in the fourth element are 'dozer' blades, mine ploughs, and mine rollers for the *Leopard 2* main battle tank.

Add in sundry other capital projects and an eclectic mix of infrastructure initiatives – including long-overdue efforts in the Arctic – and one has a most impressive shopping list. This is not to suggest that the recapitalization of the Canadian Forces is complete or, indeed, assured. Three of the largest, most operationally important, and most expensive projects – the replacements for the CF-18, the *Aurora*, and the major surface combatants – will not produce real-world Canadian defence capabilities for many years, and will require both broad-based public support and realistic and sustained funding from successive Canadian governments. There is no certainty that these conditions will be met. Nor is it to suggest that the Harper government has single-handedly ended the oft-referenced "decade of darkness." It gets full marks for championing strategic airlift (in the hulking form of the *Gloemaster*), for recognizing that an all-LAV army was imprudent, and for attempting to provide a measured reinvigoration of the military presence in the north, but it is only fair to remember that the roots of some of these projects (i.e., CC-130J, Joint Support Ship, and medium trucks) can be traced back to the short-lived government of Paul Martin, which also ordered the *Cyclone* maritime helicopter, and, indeed, to the later Chretien era. Nevertheless, the Harper initiatives constitute the most noteworthy defence procurement package since the heady post-1975 days of Pierre Trudeau's Defence Structure Review.

Although Ottawa's recapitalization efforts, as a whole, have generated comparatively modest political, media, and public attention, the modalities of the Canadian defence procurement process – many would posit that 'process' is far too generous – and some specific procurement programs (i.e., the Arctic/Offshore Patrol Ship, the Joint Support Ship, the Fixed-Wing Search and Rescue aircraft, and the MilCOTS medium truck) have not escaped controversy and debate.

Recourse to Advance Contract Award Notices (ACANS) for the strategic airlift and heavy transport helicopter projects drew fire, for example, as did the exclusion of both projects, on 'national security' grounds, from the provisions of NAFTA, the World Trade Organization-Agreement on Government Procurement (WTO-AGP), and the Agreement on Internal Trade (AIT). Broader concerns over a perceived lack of competitive bidding and the perceived shortage of high-quality industrial benefits have been voiced in a variety of quarters.

As Tim Page, president of the Canadian Association of Defence and Security Industries (CADSI), noted in an interview with *Flight International*, "...as you rebuild Canada's military, do so in a way that you build strategic industrial capability in Canada," adding that "...investing in our military does not mean that you disinvest in the Canadian industrial base." Moreover, "...our message to the government is that it's not simply the quantity of business that's being brought to Canada, but it's the quality of the business coming in to Canada. And in developing a defence industrial policy [we hope] the government will see that there are certain strategic capabilities that have a value in Canada that should be endemic to the Canadian industrial base."

The extent to which defence procurement can or should be utilized for industrial development has long been a staple of debate in Canada, but the issue has taken on a renewed salience – arguably a pivotal salience – at a time when the broader deindustrialization of Canada and the erosion of research and development in the country have reached truly frightening proportions. Some capital acquisitions clearly do not lend themselves to solid opportunities, direct or indirect, for manufacturing or research and development in Canada, but that does not release Canadian governments from an obligation, in a responsible, innovative, and holistic manner, to maximize the broader return on significant Canadian investments in defence procurement. Failure to do so would squander important industrial and scientific opportunities in both the defence and non-defence sectors, weaken the domestic capability to maintain and update equipment in the Canadian inventory, and jeopardize public support for the recapitalization of Canada's armed forces. No less urgent, but on a much larger canvas, is the need to jettison the frankly dysfunctional defence procurement system, so graphically critiqued by Alan S. Williams in *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside* (Breakout Educational Network and Queen's School of Policy Studies, 2006).

Most of the current and projected recapitalization projects have to date escaped major political, media, and public criticism, but there are exceptions. The six to eight Arctic/Offshore Patrol Ships mooted by the Harper government in 2007, for example, have suffered the indignity of fierce attack from friend and foe alike. Two of the staunchest critics, Colin Kenny and William Rompkey, respectively the Chairs of the Senate Standing Committee on National Security and Defence and the Senate Standing Committee on Fisheries and Oceans, have welcomed the Harper government's attention to Arctic sovereignty, but they pointedly urge the cancellation of the AOPS in favour of a new fleet of armed, multi-purpose, coast guard icebreakers. They argue that the compromises inherent in the hybrid AOPS – which, it must be noted, is far from fully designed – render it operationally unsuitable for both the Arctic and the east and west coasts and posit that the AOPS project will serve only to "...drain [the navy's] effectiveness elsewhere" and divert attention from coast guard moderniza-

tion. Bloggers have had a field day, deeming the AOPS everything from "slushbreakers" to "lightweight patrol divas" and "goofy dock queens." Exasperated proponents of the AOPS continue to see merit in the basic concept, but are alarmed that affordability-driven cutbacks – both quantitative and qualitative – will leave the ships woefully deficient in sensors, speed, armament, and other capabilities, and, consequently, in overall utility and cost-effectiveness. Arguably the only real consensus between the factions is that the original Conservative plan for three "armed naval heavy icebreakers" was ill-considered.

There is some merit in both positions. The modernization of the coast guard icebreaker fleet clearly requires something more than the one projected *Diefenbaker*-class vessel, but, by the same token, it is absurd to have a navy that cannot operate to any credible degree on Canada's third ocean. The diverse and growing requirements in the Arctic demand both a coast guard and a navy presence. In addition, the navy requires something superior to the current Maritime Coastal Defence Vessels (MCDVs) on the east and west coasts. The issue is complicated, partly because there are very real design challenges in developing a hybrid AOPS (although those worried about gold-plating should perhaps be more worried about tin-plating), and partly because opinion in the navy regarding the AOPS – as Peter Haydon has reminded us – is divided between those who see the AOPS as a budgetary and other threat to expeditionary roles and major surface combatants, those who see the AOPS first and foremost as an MCDV replacement, and those who fervently seek a credible naval capability in Canada's north. The political optics also loom large, since, as John Ivison has observed in the *National Post*, the Harper government has "...branded the Arctic Tory blue." Significant delays to the AOPS could prove politically damaging. Outright cancellation, or a rump AOPS project, given that the Conservatives jettisoned their original naval icebreaker plan in favour of the AOPS, would prove even more problematic.

A second project in need of prompt action is the Fixed-Wing Search and Rescue (FWSAR) aircraft. The intended successor to the CC-115 *Buffalo* and the SAR CC-130 Hercules, the new SAR aircraft has led a troubled existence. Slated to be fast-tracked under a plan unveiled by Prime Minister Paul Martin in early 2004, the project subsequently languished in the face of competing fiscal and defence priori-

ties, multiple defence reviews, and concerns – both inside and outside government – that the air force's perceived preference for the Alenia C-27J would virtually guarantee victory for the Italian-designed aircraft. It had been hoped by defence observers that a FWSAR project industry day, held in Ottawa in July 2009, would reflect a fresh impetus, but press and other reports spoke of a disorganized and singularly uninformative meeting. On the other hand, the lack of 'cast-in-stone' requirements may now reflect a willingness to consider a wider and more innovative array of SAR options.

If that is the case, a number of points should be stressed. First, the new SAR aircraft must incorporate the sensors and data management systems that have become de *rigueur* on modern SAR aircraft. The "Mark I Eyeball" remains an astonishingly sophisticated "sensor," but it is only part of the package. Second, the evaluations of the competing aircraft must consider not only their utility for secondary *airlift* tasks, but also their utility for secondary (or at least tertiary) *surveillance* tasks. An aircraft configured for modern SAR has, by default, capabilities that can be applied, as conditions demand and circumstances allow, to a variety of surveillance applications. It would be shortsighted to forego such synergies, particularly if Canada's primary surveillance assets are confined to 10 *Auroras* and a handful of other government department/private sector-operated twin turboprops. Third, sufficient FWSAR aircraft should be procured to equip one SAR unit (or composite unit) in the far north. This would honour a Conservative campaign pledge from 2005-2006, and dovetail with other Arctic initiatives by the Harper government. Fourth, innovative trade-offs should be considered. If, for example, one of the less expensive contenders is credible in the SAR role, but offers less than desired *airlift* capability, could savings in the acquisition and operating costs of that contender be applied to the purchase of some additional CC-130J capacity? And, fifth, further delays in the FWSAR project will serve only to embolden those who seek, unwisely for Canada and the Canadian Forces, the full privatization of the primary SAR role.

Martin Shadwick teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of *Canadian Defence Quarterly*.

A BEVY OF BOOKS ON THE WAR OF 1812...



The Death of Brock at Queenston Heights by Charles William Jefferys.

STRANGE FATALITY: THE BATTLE OF STONEY CREEK, 1813

by James Elliot

Montreal: Robin Brass Studio, 2009.

ISBN 1-896491-58-3. \$24.95.

A RUINOUS AND UNHAPPY WAR: NEW ENGLAND AND THE WAR OF 1812

by James H. Ellis

New York: Algora Publishing, 2009

ISBN 0-87586-691-8. \$23.95

THE UNITED STATES ARMY IN THE WAR OF 1812: CONCISE BIOGRAPHIES OF COMMANDERS AND OPERATIONAL HISTORIES OF REGIMENTS WITH BIBLIOGRAPHIES OF PUBLISHED AND PRIMARY SOURCES

by John C. Fredriksen

Jefferson, NC: McFarland & Company, Inc., 2009

ISBN 0-7864-4143-3. \$US45.00

IN THE MIDST OF ALARMS: THE UNTOLD STORY OF WOMEN IN THE WAR OF 1812

by Dianne Graves

Montreal: Robin Brass Studio, 2007

ISBN 1-896941-52-3. \$39.93

SEPTEMBER ELEVENTH 1814: THE BATTLES AT PLATTSBURGH.

by Keith A. Herkalo

2007. Copies available via <www.battleofplattsburgh.org>

NIAGARA 1814: THE FINAL INVASION. OSPREY CAMPAIGN SERIES 209

by Jon Latimer

London: Osprey Publishing Limited, 2009

ISBN 1-84603-439-8. \$22.95

CAPITAL IN FLAMES: THE AMERICAN ATTACK ON YORK, 1813

by Robert Malcomson

Montreal: Robin Brass Studio, 2008

ISBN 1-896941-53-2. \$39.95.

Reviewed by Major John R. Grodzinski, CD, MA

It is such a pleasure to see so many new titles join the growing collection of literature on the War of 1812. As the bicentennial of the war approaches, historians and writers are busy exploring new topics or providing fresh reassessments of more proven ground. The selection under consideration in this review essay reflects this trend through works by authors from America, Britain, and Canada, exploring a variety of subjects.

BOOK REVIEW ESSAY

The year 1813 witnessed many land and naval actions over a wide geographic area, from the Michigan Territory to the frontier of Lower Canada. Various factors left the initiative with the Americans for most of the year, and 1813 may have been the only year of the war where the Americans might have dealt a serious blow to the British. That spring, the Americans commenced a series of amphibious operations around Lake Ontario, aimed at crippling British land and naval power. The first of these was aimed at York, the capital of Upper Canada, followed by an effort to capture British forces in the Niagara Peninsula. In April, York was occupied for several days, and many public buildings were destroyed. A month later, the Americans landed in the Niagara Peninsula, took the major installation of Fort George, but failed to capture the British and Canadian forces stationed there, who withdrew westward to Burlington Bay. The Americans then set off in pursuit, halting at Stoney Creek, near the British position. Their camp was then raided in the early hours of 6 June 1813. This action, combined with a British raid upon the American naval base at Sackets Harbour, produced two effects: the Americans surrendered control of Lake Ontario to the British, and the forces at Stoney Creek were forced to withdraw back to Fort George. The American attack on York, and the British raid at Stoney Creek are now the subject of two new books.

Robert Malcomson is an accomplished War of 1812 naval historian, and, as of late, he has ventured into writing about land actions. His *A Very Brilliant Affair: The Battle of Queenston Heights, 1812* (Toronto: Robin Brass Studio, 2003), was the result of his lifelong study of that battle, while his recent *Capital in Flames* is the first book-length account of the American attack on York.

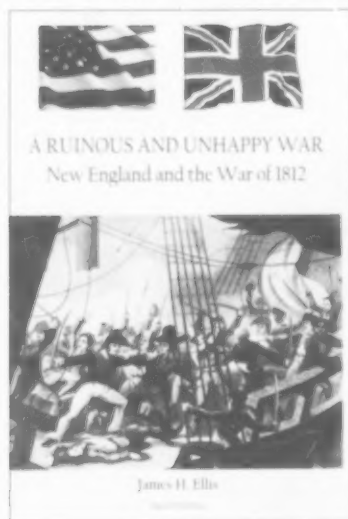
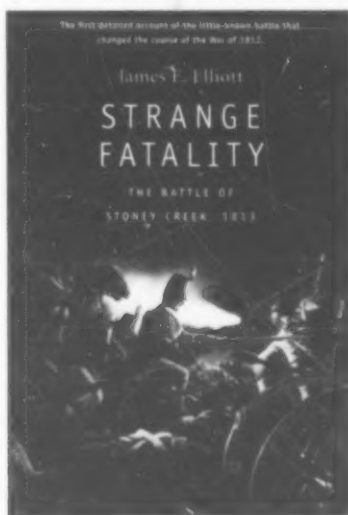
Despite a poor showing during the first campaign season of the war, the Americans exploited their control of Lake Ontario to launch the opening offensive moves of 1813: an amphibious attack upon the capital of Upper Canada. It says much of American resolve and ingenuity that they were able to construct a naval squadron, and prepare an assault force in short order for such a complex operation. The land component was led by one of the more able American generals of the period, Zebulon Pike, who, sadly for the Americans, was killed just as he neared Fort York. Malcomson moves between both camps, describing the plans and problems of both sides in equal detail, such as the difficul-

ties in the British camp where the ineffective leadership of Major General Roger Sheaffe, the victor of Queenston Heights and successor to Brock as commander of Upper Canada, left the defences of both York and Kingston in a shambles, and also served to undermine the confidence of his subordinate commanders.

At almost 500 pages including 58 pages of notes, this is a detailed – perhaps too much so – and well-documented campaign study. It does provide considerable context to the situation in Upper Canada during the early months of 1813, and the background to the American attack. The battle itself is covered in some 40 pages. The nine appendices are gems, and they offer detailed orders of battle, casualty lists, and other information, while several specially commissioned maps help the reader follow the narrative.

After leaving York to rest and refit at their base in Sacket's Harbour, the Americans continued their success with another landing in the Niagara Peninsula, but that high tide of victory ended abruptly on the 6th of June, 1813, with the Battle of Stoney Creek. The battle has since achieved near-mythical status, and while it has been of great interest to historians and enthusiasts alike, no book-length account of it has appeared, at least not until now. James Elliott is an Ontario-based journalist whose interest – some might call it a passion – with respect to this particular battle resulted in his taking leave from work to write the book. Elliott has crafted a fine overview of the situation in the spring of 1813, where the British almost evacuated the Niagara Peninsula and Burlington Bay, to the daring night time raid by some 766 British, Canadian, and Native troops against the 3000-strong American army in its camp at Stoney Creek, just a few miles from the British base atop Burlington Heights.

The author concludes this was the turning point of the 1813 campaign – which it was, if one includes the British raid at Sackets Harbour for convincing the American naval commander, Commodore Isaac Chauncey, to cease cooperation with the American army near Burlington Bay and return to his base for two months. Chauncey's departure, combined with the loss of both American brigade commanders at Stoney Creek, convinced the Americans to withdraw from Stoney Creek. Their retreat was further hastened when Commodore Yeo's British naval squadron appeared offshore and bombarded the American troops. The text runs to 204



BOOK REVIEW ESSAY

pages, and is organized in 41 short chapters, making this an easy, albeit sometimes choppy, read. Supported by several excellent maps and diagrams, a series of appendices that explore a number of themes, including the legend of Billy Green (created as a Canadian hero to stand alongside Laura Secord), the preservation of the battlefield, orders of battle, and lists of casualties, *Strange Fatality* is a long-needed addition to the literature of the war.

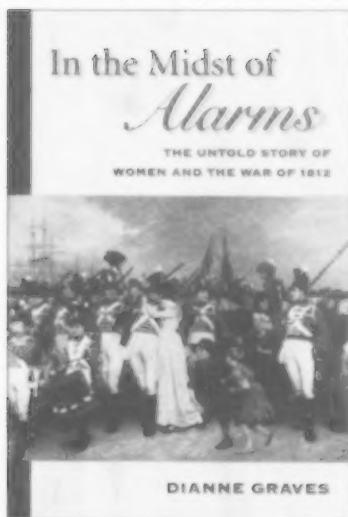
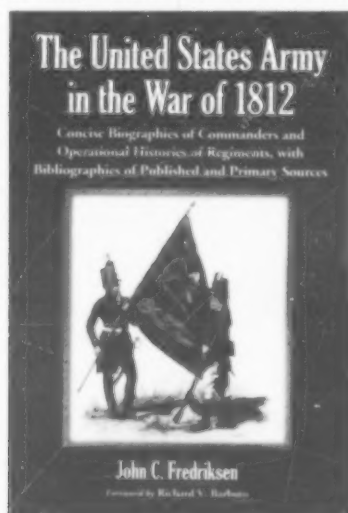
Readers may be familiar with the late Jon Latimer's *1812: War with America* (London: Belknap Press, 2007), which was a rare British contribution to the literature. Unfortunately, Latimer, who has written on a variety of military subjects, passed away early in 2009, just before the release of his latest title dealing with the 1814 Niagara Campaign. This addition to the popular Osprey Campaign series uses the formula of that series well: good maps and imagery, with a well-written text that provides an overview of the longest and most intense campaign of the northern theatre. The text is based upon the extant secondary literature, with a good synopsis of the strategies, key commanders, and the course of events as it unfolded through the summer of 1814 and its relationship to other campaigns. The end of the war in Europe allowed the British to abandon their defensive strategy and to undertake a number of offensive operations against the Americans, notably at Washington, Castine, Maine, Baltimore, and in the Gulf of Mexico. Readers wishing more detailed study should refer to the battle and campaign studies by Donald E. Graves (*Red Coats and Grey Jackets: The Battle of Chippawa, July 1814; Where Right and Glory Lead: The Battle of Landy's Lane; Joe Whitehorse's While Washington Slept: The Battle of Fort Erie*, and Richard Barbuto's *Niagara 1814: America Invades Canada*).

As the fighting raged in the Niagara Peninsula during the summer of 1814, a major British offensive was underway against Plattsburgh, New York, culminating in the naval and land battles of 11 September 1814. The defeat of the British naval squadron on Lake Champlain caused the British commander to call off the land attack on Plattsburgh, which had not yet fully developed. Since the attacks of 11 September 2001, these events of 11 September 1814 have taken on a new life in America. Keith Herkalo's *September Eleventh 1814: The Battles at Plattsburgh*, is a significant improvement upon David G. Fitz-Enz's poorly-researched and misguided *The Final Invasion: Plattsburgh the War of 1812's Most Decisive Battle* (New

York: Cooper Square Press, 2001). Yet, the focus of the book is with the American side of the campaign, thus offering too little of the British perspective – particularly the important story of the construction of the British naval squadron, and the competition for resources between Lake Ontario and Lake Champlain. Context is everything. Herkalo lives in the Plattsburgh area, and he has studied the campaign for much of his life, uncovering several key aspects of the American defences from 1814.

To the author's credit, several post-action reports by various commanders are quoted at length and a serious effort was made to undo many of the errors that had crept into the literature, including the myth that the British soldiers were all veterans from Wellington's Peninsular Army. Herkalo also offers the full text of Lord Bathurst's important June 1814 instructions to Lieutenant General Sir George Prevost, the governor and commander-in-chief of British North America, that signal the changing British strategy for that year – namely, to secure the frontier of Canada and to eliminate potential mounting bases from where attacks into Canada could be staged. The goal was not, as is popularly believed, to cut up and occupy territory within the United States. The War of 1812 was not a second war of independence.

John C. Fredriksen is a noted author of several titles on the War of 1812. *The United States Army in the War of 1812* is his first book-length study on the subject; previously published works have focused more upon matters of dress and equipment, including Canadian René Chartrand's excellent and difficult to find *Uniforms and Equipment of the United States Forces in the War of 1812* (Niagara Falls, NY: Old Fort Niagara Association, 1992), as well as two titles in the Osprey Men-at-Arms Series. Fredriksen is known for his expertise with archival sources, and, in this book, he provides a useful and important reference on the US Army of the period. Between November 1811 and July 1814, the US Army expanded from an authorized strength of 9,921 all ranks, to over 62,000 men. One can imagine the difficulties this brought, especially during wartime; the US Army faced numerous internal challenges in finding suitable unit and formation commanders, selecting a common doctrine, developing strategy, and supporting its armies in the field. Fredriksen examines all these elements, from the office of the commander-in-chief, through various senior appointments and



BOOK REVIEW ESSAY

the combat arms (artillery, cavalry, engineers, infantry, and rifles), followed by an overview of archival and manuscript depositories. For example, there are entries for all 48 regiments of infantry raised during the war, showing where they were raised and recruited, a synopsis of their service and battle honours, and lists showing primary and secondary sources for each unit, making this an extremely useful reference work.

The War of 1812 was also noteworthy for the social/cultural/political division it created in the United States. Few, if any, wars have been completely popular in America and this particular conflict witnessed political and regional divisions, especially with the four states that, at the time, comprised New England. James Ellis's *A Ruinous and Unhappy War* is certainly not the first book on this topic, but, as the author notes in his introduction: "New England's contradictory and controversial roles in this peculiar war form a fascinating account worth reviewing" (p. 2). Federalist-dominated New England continually badgered the Democratic/Republican-dominated federal government and challenged its conduct of the war, while refusing its militias permission to serve under federal authority. Dissension grew as the economic cost of the war was felt in the region, and as the British blockade significantly diminished New England trade. Following a career with the federal government, Ellis turned his attention to regional history. This is a well-researched, balanced, and scholarly study of yet another fascinating element of the war.

The final entry is a new work by Dianne Graves, author of a well-received study of John McCrae (*Crown of Life: The World of John McCrae*, St Catharines, ON: Vanwell Publishing, 1997). *In the Midst of Alarms* is a well-researched and written examination of American, British, and Aboriginal women and their experiences during the war. Beginning with an overview of a woman's lot in the Georgian world, she then examines the themes of courtship and marriage, domestic life, childbirth, employment, then social interaction in garrison, onboard ship, in the field and at home, using excerpts from the diaries, letters, and memoirs of army wives, naval wives, mothers, sisters, and other women. Thus we

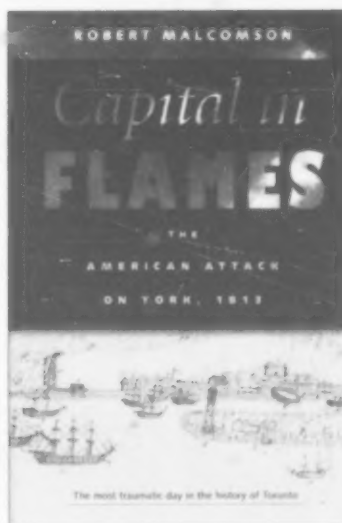
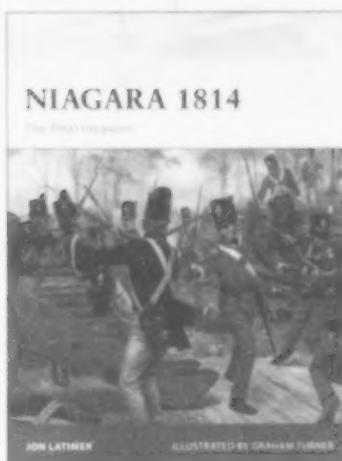
learn of junior officers in Kingston or Montreal, with "...nothing but a Guinea," courting, often unsuccessfully, women of "haughty beauty" (p. 70, 71); of women who ventured below decks of naval vessels as "...the object of sailors affections, with beer cans in hand," who were known to "...wave their petticoats to the flagship" (p. 194). There are poignant stories, such as that of Mrs. Moorsom, whose son Henry, a lieutenant with the 104th Foot, was lost at Lundy's Lane on 25 July 1814. He was the fifth of five sons, all officers, lost by Mrs Moorsom that left her "...and her daughters with the kind of grief that few are called upon to bear," (p. 354).

This is a rich and varied history that not only tells the story of these women, wives, sisters, lovers, and mothers, offering considerable insight into the officers, soldiers, and sailors, who, while on campaign or in garrison, shared as many concerns about their loved ones as they do today. As such, this is a pioneering work and one that anyone interested in the War of 1812 should read.

I must conclude by noting the significant contribution of Robin Brass Studio to the literature of the War of 1812. This small, one-man publishing house excels at the little-understood world of book design, combining superb editing (another dying skill) a stable of fine authors, cartographers, and artists that has produced some 13 excellent books on the war, many of which had received international praise. Three of the titles in this review are products of the Robin Brass Studio, along with other titles on the Seven Years' War, the two world wars, general campaign studies, and branch or arm specific histories. Well done!

ADDENDUM: It is with regret that we acknowledge the recent death of Robert Malcomson, who passed away on 21 July 2009 in St. Catharines, Ontario. Just before his death, Bob was awarded the John Lyman Book Award for Canadian Naval and Military History.

John Godzinski teaches history at the Royal Military College, where he is also a doctoral candidate. He also leads battlefield tours focusing upon the War of 1812.



THE SCIENCE OF BOMBING— OPERATIONAL RESEARCH IN RAF BOMBER COMMAND

by Randall T. Wakelam

Toronto: University of Toronto Press, 2009

ix + 347 pages, \$75.00

ISBN 978-08020-9329-6 (paper)

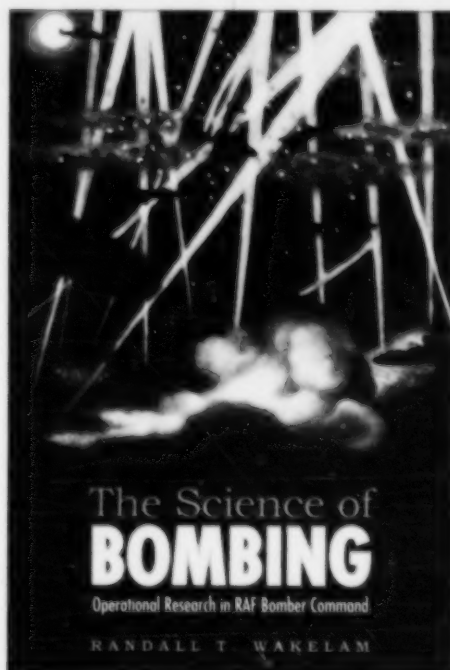
Reviewed by: Jim Barrett

The *Science of Bombing* does much more than tell a fascinating story of how science went to war. This fine first book by Colonel Randall Wakelam opens a whole new window into RAF Bomber Command operations and the functioning of Command headquarters at High Wycombe during the Second World War. No scientific treatise, this is a very readable account of "...a body of brilliant young civilian scientists and technicians at Bomber Command headquarters, who did work of inestimable value in subjecting all aspects of our operations to an impartial scrutiny" — Sir Arthur Harris's own words. Drawing on unpublished primary sources, Wakelam tells how, at the same time, these young scientists helped bring into being a new scientific discipline. As war threatened, the rapid development of the Chain Home radar system brought scientists and engineers into military headquarters, applying their skills to complex problems of immediate operational importance. The term "Operational Research," (O.R.) was coined to describe this innovation, new to airmen and scientists alike, which quickly proved its worth in Fighter Command and Coastal Command.

In September 1941, Bomber Command's Operational Research Section (ORS) was established under the direction of Dr. Basil Dickins, who led the more than 50 members of the ORS until war's end. Most were located at High Wycombe, but many were detached to the six bomber groups. The O.R. approach was to elaborate a scientific model of a given problem, taking account of as much complexity as possible, including the significance of chance and risk. Researchers would then recommend a preferred course of action, subsequently testing decisions taken against data from actual missions.

We can let Dickins himself provide an example. Airmen had long debated whether concentration over the target would

be an improvement over the dispersed routing practice then in use. Bombers arriving *en masse* would saturate the defences — but concentration introduced other risks, notably that of collision. "We had to reduce it all to mathematics, and ... it became quite obvious to us at ORS that while a collision was a half-percent risk, the chances of being shot down by flak or fighters was at three or four percent risk. So we could allow the collision risk to mount by quite a bit, provided that in doing so we could bring down the losses from other causes." Characteristically, this assessment makes no mention of how the aircrews might feel about the increased risk of collisions with friendly aircraft. However, aircrew were not without input, as another operational researcher wrote later: "Our remit was somewhat vague, ... investigating anything we were asked to and at the same time anything else we thought might be useful, as far as the time permitted. In the armed forces, this worked well, since ... the intimate contact between the O.R. Staff and the officers, not only in the offices and Nissen huts but in the mess, meant that personal confidence was established... and that there was the possibility of hearing the gossip that reveals what will be an important problem."



That "intimate contact" does not tell the whole story, of course. Without the confidence of the new Commander-in-Chief, Air Chief Marshal Sir Arthur Harris, the ORS would not have accomplished much. While Dickins did not work directly for Harris — his immediate superior was the Deputy Commander in Chief, Air Marshal Sir Robert

Saundby — it was clearly a relationship that worked very well. *The Science of Bombing* details the contributions of the ORS to a host of issues, familiar to any student of the bombing war: appropriate evasive manoeuvres, *Halifax* and *Lancaster* escape hatches, fuel and engine fires, the applications of *Gee*, *Oboc* and *H2S*, the formation of the Pathfinder Force, the use of *Window*, and much, much more — any and all problems that fell under the headings of navigation, target identification, and loss reduction. The progress of ORS research, and subsequent actions taken, furnishes *The Science of Bombing's* narrative thread, one which runs parallel to the familiar account of the area bombing offensive.

British policy, initially restricting bombing to military targets, was relaxed in 1940 to permit attacks on industrial targets. Devastating losses during daylight raids forced a strategy of night bombing, which quickly revealed the sorry state of navigation and bombing techniques. Of the bombs dropped

on Germany by night, only five percent had hit genuine objectives. Nonetheless, Churchill saw in strategic bombing the "one sure path" to winning the war, and so, in July 1941, the Air Staff directed an area bombing offensive, with the objective of destroying the morale of the German civilian population. It was the best that could be done at the time. But difficult and costly campaigns – the Ruhr, Hamburg, Berlin – brought substantial improvement, and, by 1944, Bomber Command could rightly claim a capability for precise and effective bombing, bringing into question the need for continued area bombing. Harris continued to argue that area bombing alone would bring about Germany's collapse, and thus avoid the need for a costly invasion.

The criticism leveled at Dickins for the ORS part in this debate is one of the most fascinating topics addressed by *The Science of Bombing*, illuminating the challenges that existed at this intersection of science and operations, and the inevitable questions about scientific integrity. Wartime O.R. was not laboratory science. Recommendations had to make sense to operational airmen, so the conclusions of the ORS often included an "operational factor" based entirely upon the airmen's experience and intuition. This approach could be troublesome to other scientists. Thus, when Harris sought to demonstrate that the resources required to bomb compact targets would be excessive (and thereby to justify continued area bombing), Sir Solly Zuckerman, a scientist serving with SHAEF, complained that estimates had been grossly inflated by this non-rigorous "operational factor." He complained also that the ORS

was, on occasion, "...constrained by assumptions which uncannily fitted their masters' preconceived ideas." While there might be a grain of truth here, this statement is very unfair, both to the researchers and their "masters." Certainly, Dickins developed his conclusions not for open peer review but as a staff officer subordinate to a senior commander who alone was responsible to pass judgment upon the advice he received. The evidence strongly suggests that Dickins deftly balanced meeting the expectations of his superiors with maintaining scientific objectivity. Here Saundby as well surely deserves some credit, for the integration of scientific culture into an operational headquarters demands adaptation, and, sometimes, the relaxation of accepted military practice. As Wakelam emphasizes in his conclusions, there are important lessons here for modern scholars and operators alike; this is an area that demands serious study.

The Science of Bombing gives us a rare glimpse into a headquarters where warriors and scholars made common cause. It is, one hopes, only the first of many such studies, not least because we again find such headquarters in the Canadian Forces, how they work is not sufficiently well understood.

Doctor Jim Barrett is a former navigator in post-war Maritime Air Command (Lancasters), a professor, Dean of Science, and Dean of Continuing Studies at the Royal Military College of Canada, and a Director of Learning and Innovation at the Canadian Defence Academy.

THE SECURITY DILEMMA: FEAR, COOPERATION AND TRUST IN WORLD POLITICS

by Ken Booth and Nicolas J. Wheeler

New York, NY: Palgrave Macmillan, 2008, 272 pages

ISBN 978-0-333-58745-4 (trade paperback), \$37.95

Reviewed by Nicola P. Contessi

At a time when scholars and analysts worldwide are seeking innovative answers to the new threats of globalization, Booth and Wheeler's revisitation of this classic concept in International Relations (IR) appears to be telling us that we just ought to reinvent the wheel. For this reason, they dub the Security Dilemma (SD) as an idea whose time has come: more diffuse and operating at multiple levels in this new era of uncertainty than it was during the Cold War. The book then offers up three moves and one argument. Together they represent its four key merits.

The first move is to problematize and unpack the meaning and scope of the SD as a concept, which, the authors argue, has often been misapplied. The authors take issue with the widely used definition equating the SD to situations where negative externalities result from the reciprocal pursuit of

defensive policies by security-seeking actors. Through an etymological reconstruction of the notion of dilemma as a situation requiring the selection of one of two equally plausible options, and a critical analysis of some of the classical authors, they conclude that it is flawed, for it blends or fuses one particular outcome with the essence of the SD. In return, they offer a convincing reformulation of the SD as a "two-level strategic predicament" stemming from the inescapable uncertainty characterizing international anarchy. It consists of a "dilemma of interpretation" about the intentions, preferences and capacities of other states, and a "dilemma of response" over the most rational way of responding. Given such definition, the authors make a distinction between two possible outcomes: "security paradox," referring to the inability of decision-makers to pierce into each other's minds and the resulting spiral of insecurity, in keeping with its common sense definition; and "strategic challenge" emerging once states have settled the dilemma of interpretation and see each other as outright enemies, exemplified by the distinguished scholar in International Affairs Robert Jervis's deterrence model (offensive action).

In their second move, they dispute that a SD must always lead to tragic outcomes. Instead, given the inescapable condi-

BOOK REVIEWS

tion of uncertainty characterizing international anarchy, the resulting security predicament can be lived out according to three different "logics of insecurity": *fatalist*, *mitigator*, and *transcender*, which form the three main parts of the book. The first part sets out the main elements emphasized by fatalist logic, namely the themes of mistrust among sovereign states; of fear, and of the difficulties of deciphering the symbolic ambiguity of weapons. Mitigator logic comes into play in efforts to temper SDs. Security regimes are one of the theoretical and practical responses. Another is costly signalling and reassurance games. But the authors also refer to the role of shared ideas in deflecting the types of outcomes that make the 'bread and butter' of realist views of IR. Transcender logic refers to the possibility of sidestepping the negative consequences of uncertainty, especially the competition of the security paradox. Transcender approaches include collective security and security communities.

The third move is to argue for the centrality of human agency to SD outcomes, and to show the major role it plays in each of the three logics. Regretting human agency's neglected character in SD theorizing, the authors reserve a specific role to what they call security dilemma sensibility. This factor, which applies to the way an SD rolls out, amounts to a form of empathy allowing an actor to perceive the motives of another, and, more crucially, the fact that their attitudes may, at times, be motivated by fear. Hence, in fatalist thinking, the authors caution that we must recognize the implications of fear for international politics, and address its neglect in the field of IR. Equally important is the role of ideology, which often induces leaders to attribute extra hostility to ideological foes. In mitigator logic, such human factors are a mixture of SD sensibility, personalities, and awareness of the signalling potential of military postures. The same factors are said to have been responsible for the end of the Cold War. Lastly, in transcender logic, trust is the crucial ingredient and the ultimate transcender strategy. But, if rationalist understandings of trust overlook its nature as a two-way reflexive relationship, the authors formulate a framework highlighting its emotional base and "leap of hope" dimensions.

The argument holds that in our dire times, IR scholars must develop research and education with respect to the work-

ings of the SD – because, if uncertainty will always characterize world politics, there is nothing inevitable in the outcomes expected by offensive realism. It is their job to foster awareness of SD sensibility, which emerges as the single 'actionable variable' available to political leaders, policy advisors, and civil societies to eschew the SD. If there are risks inherent in building trust, the authors argue, this is the only path to real peace and security.

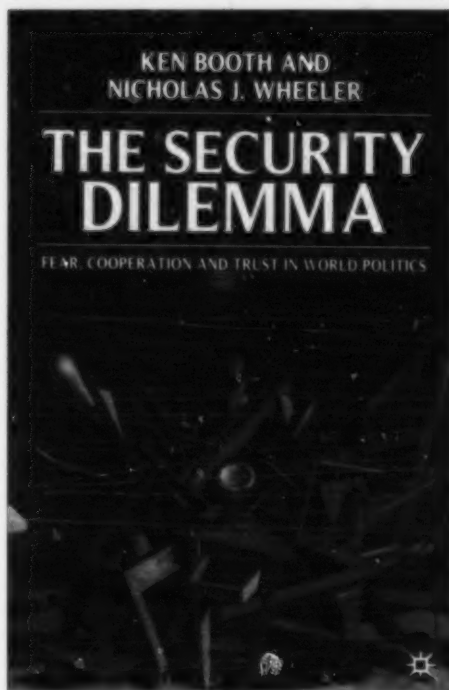
In spite of its merits, the book suffers from a number of 'glitches.' The first is a minor excusable sin: despite the repeated pledge to classifying ideas and not people, the authors end up doing just that. Secondly, aside from various interesting 'cameos,' the argumentation occasionally indulges in some unnecessary digressions that can make the reader lose sight of the main topic. Next, while the proposed two-level definition of the SD is persuasive, this reviewer found that a more elaborate study of its outcomes would have lent richness to the argument. This could have laid out under what conditions we can expect one of the three logics to prevail, giving

more coherence to the final product.

Concomitantly, the book would have benefited if, especially with respect to Parts 2 and 3, it had been more tightly pivoted around the SD concept. For example, how exactly do costly signalling or security regimes intervene on the two levels of the strategic predicament in mitigator logic? Lastly, for a book advocating the reintegration of the human dimension, it largely neglects the whole literature on psychological approaches to conflict and perceptions.

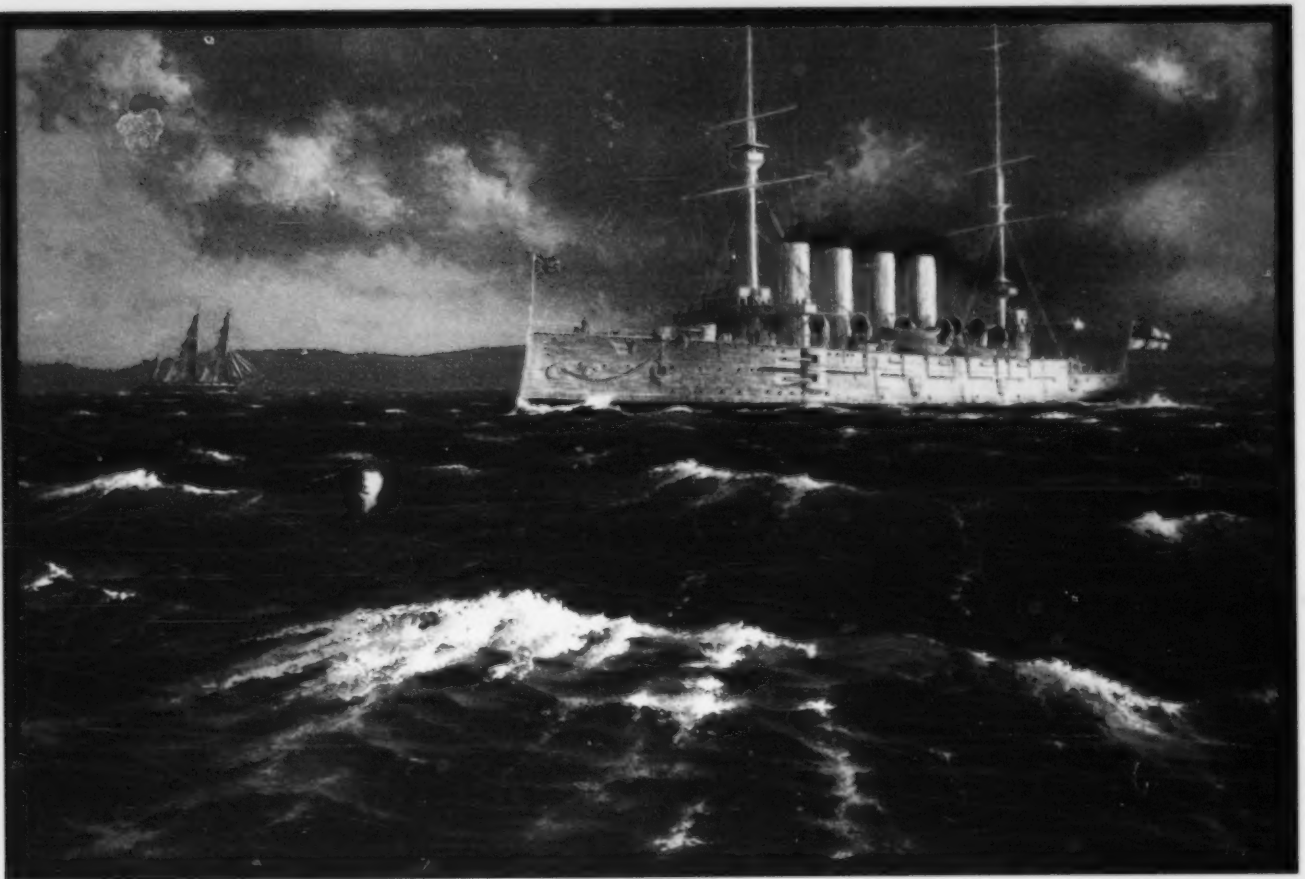
All being said, this is a valuable product that rescues some of the classic but largely forgotten writers such as Sir Herbert Butterfield and Charles Egerton Osgood, and it skillfully shifts between these and more contemporary literature. The result is an excellent reference manual for anyone wanting to get a grip on a key *leitmotif* in IR literature.

Nicola P. Contessi is a PhD candidate in the Department of Political Science at Université Laval, and a research assistant for the Programme Paix et Sécurité Internationales.



REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 10, N° 1, 2009



Défense
nationale

National
Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La Revue militaire canadienne invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions présentant de l'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets incluent, mais sans s'y limiter, les politiques de défense et de sécurité, les questions de stratégie, de doctrine et d'opération, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'entraînement et l'éthique militaire. La Revue militaire canadienne s'intéresse plus particulièrement à des articles au contenu progressiste qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes ou des interprétations novatrices.

Les auteurs respecteront les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- ❑ On peut utiliser l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- ❑ Les articles de fond, en règle générale, devraient compter entre 3 500 à 6 000 mots, notes comprises. La Revue accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui engagent le débat de questions pertinentes, ainsi que les lettres à la rédaction.
- ❑ Les manuscrits doivent être soumis sous forme électronique sur disquette ou par courriel en utilisant les logiciels MS Word ou WordPerfect, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- ❑ Les manuscrits peuvent comporter des graphiques, des tableaux, des photographies, des cartes ou toutes autres illustrations complétant le traitement du sujet. Ces illustrations ne doivent pas être intégrées au corps du texte mais être placées à part. Les photographies et les cartes peuvent parvenir à la Revue sous leur forme originale ou sous forme électronique. Les originaux seront renvoyés aux auteurs. La taille des graphiques transmis par voie électronique ne doit pas être inférieure à 12,7 sur 17,8 cm. Il faut enregistrer ces graphiques à 300 ppp en format JPEG ou TIF dans Photoshop ou en tout autre format bien connu. Les illustrations du logiciel PowerPoint ne peuvent pas être utilisées étant donné leur résolution trop faible (72 ppp).
- ❑ Les manuscrits devront adopter le style et les normes de la recherche universitaire, utiliser l'orthographe du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et employer des notes en fin de texte plutôt que des notes en bas de page. Le numéro en exposant doit figurer au bon endroit dans le texte et la note correspondante doit être entrée comme texte normal à la fin du document.
- ❑ On devrait éviter le plus possible les sigles et abréviations militaires; toutefois, s'il faut s'en servir, la première fois que l'appellation apparaîtra dans le texte, il faudra l'écrire au long et la faire suivre par son sigle ou son abréviation placés entre parenthèses. Il faudra aussi éviter le plus possible le jargon militaire et l'argot du métier.
- ❑ On inclura une brève notice biographique (un paragraphe) indiquant, entre autres, les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone.

Tout manuscrit sera évalué, sans que le nom de l'auteur soit mentionné, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la Revue qui recommanderont au rédacteur de le publier ou non. On jugera les manuscrits en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que de la qualité du style.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur de la Revue militaire canadienne l'autorité de permettre la publication des manuscrits après recommandation du comité de rédaction. Aussi, les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont-ils pas besoin d'une permission préalable de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

Le rédacteur se réserve le droit de corriger le style et la grammaire des manuscrits et de les écourter, mais il n'y apportera pas de changement majeur, tant dans la forme que dans le contenu, sans consulter l'auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs. Ni la Revue militaire canadienne, ni son comité de sélection, ni le ministère de la Défense nationale ne conserveront de copie d'un manuscrit non retenu pour publication.



CCD-041 Imprimerie



Sources Mixtes

Groupes de produits issus de forêts
bien gérées, de sources contrôlées
et de bois ou fibres recyclés.
www.fsc.org Cert. no. SMO-COC 000890
© 1996 Forest Stewardship Council

Couverture**PATROUILLE À L'AUBE,
LE NIOBE EN 1914**un tableau par Peter Rindlisbacher
MDN SU2007-0281-05-A**LE RÔLE DU CANADA
DANS LA SÉCURITÉ ET
LE DÉSARMEMENT DE
L'ARSENAL RUSSE****PARTENARIAT
NORD-AMÉRICAIN
POUR LA SÉCURITÉ
ET LA PROSPÉRITÉ****3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF****5 VAILLANCE MILITAIRE****COOPÉRATION INTERNATIONALE****6 LE RÔLE DU CANADA DANS LA SÉCURITÉ ET LE DÉSARMEMENT DE
L'ARSENAL RUSSE : LE PARTENARIAT MONDIAL DU G8 EN PERSPECTIVE***par Dinah Janzen***16 " D'ABORD, ON SE BOUCHE LE NEZ, PUIS ON DEMANDE JUSTICE. " –
L'APPLICATION DE L'APPROCHE EN DOUCEUR DANS LES OPÉRA-
TIONS MENÉES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO EN
VERTU DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES***par Larry Aitken***23 PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRI-
TÉ : LE CANADA OBTIENDRA-T-IL LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ AU
PRIX DE SA SOUVERAINETÉ POUR FINALEMENT ÊTRE MILITARISÉ?***par Tracy Thibault***30 LE PROGRAMME D'AIDE À L'INSTRUCTION MILITAIRE (PAIM), UN
MARIAGE D'INTÉRÊTS ENTRE LA MONGOLIE ET LE CANADA***par Colonel Jargalsaikhan Mendee***STRATEGIE MILITAIRE****38 L'ESSOR ET LE DÉCLIN DE LA « GUERRE À TROIS VOILETS »***par Walter Dorn, Ph.D., et Michael Varray***HISTOIRE MILITAIRE****46 NUCLÉARISER OU DÉNUCLÉARISER? – LE CANADA ET LES ARMES
NUCLÉAIRES DE 1945 À 1984***par Matthew Trudgen***56 LE LEADERSHIP DE S.V. RADLEY-WALTERS : LA CAMPAGNE DE
NORMANDIE – DERNIÈRE DE DEUX PARTIES***par Craig Leslie Mantle et le lieutenant-colonel Larry Zaporzan***OPINIONS****68 RÉPONSE À L'ARTICLE DE JOHN CAREY SUR L'EXPANSION DE L'OTAN***par Ben Lombardi***77 LE CANADA ET L'AVANCEMENT DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE
AU MOYEN DU CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET DU DÉSARMEMENT :
TIRER PARTI DU NOUVEAU « CLIMAT »***par Gordon Vachon***83 COMMENT ON A USÉ ET ABUSÉ DE LA BATAILLE : LA CRÊTE DE
VIMY ET LA GRANDE GUERRE DANS L'HISTOIRE DE LA PREMIÈRE
GUERRE MONDIALE***par John R. Grodzinski***87 REMARQUES – RÉINVESTIR DANS LES FORCES***par Martin Shadwick***90 ÉTUDE CRITIQUE – DES LIVRES À PROFUSION SUR
LA GUERRE DE 1812...***par John R. Grodzinski***94 COMPTES RENDUS**

La Revue militaire canadienne/Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, celles des Forces canadiennes, celles de la Revue militaire canadienne ou celles d'une agence du Gouvernement du Canada. Le copyright appartient à la Couronne en droit. On peut reproduire les articles après avoir obtenu la permission du rédacteur et en en attribuant la source à la Revue. La Revue militaire canadienne paraît à la fois en version imprimée et en version électronique au site www.revue.forces.gc.ca

Comment nous joindre

Revue militaire canadienne /
Canadian Military Journal
Collège militaire royal du Canada
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario) K7K 7B4
Télec. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca



LE PROGRAMME D'AIDE À L'INSTRUCTION MILITAIRE (PAIM), UN MARIAGE D'INTÉRÊTS ENTRE LA MONGOLIE ET LE CANADA



L'ESSOR ET LE DÉCLIN DE LA « GUERRE À TROIS VOLETS »



NUCLÉARISER OU DÉNUCLÉARISER? - LE CANADA ET LES ARMES NUCLÉAIRES DE 1945 À 1984

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Rédacteur en chef

David L. Bashow
(613) 541-6000 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Gérante de publication

Kelli Mullally-Guereite
(613) 541-6000 ext. 6037

Rédactrice en chef adjointe

Stéphanie Bélanger, Ph.D.
(613) 541-6000, ext. 6260
Stephanie.Belanger@rmc.ca

Commentaire

Martin Shadwick

Comité consultatif

Président

Le major-général Daniel Gosselin, commandant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

M. David L. Bashow, rédacteur en chef,
Revue militaire canadienne

Joel Sokolsky, Ph.D., recteur du
Collège militaire royal du Canada

Le colonel Jim Cottingham, représentant
du chef d'état-major de la Force aérienne

Le capitaine de frégate Hugues Canuel, représentant de
la direction de l'Instruction et de l'Éducation maritimes

Le major Andrew Godefroy, représentant du
directeur général du Développement des méthodes
de combat de la Force terrestre

Commodore William S. Truelove
commandant CMR

Le colonel Bernd Horn, chef d'état-major du
Commandement des Forces d'opérations
spéciales du Canada

Lawrence McDonough, Ph.D., directeur de
l'Apprentissage et de l'Innovation, ACD

Le capitaine de frégate Guy Phillips, représentant du
juge-avocat général, Collège militaire royal du Canada

Hanya Soliman
représentant du CRD

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.

Le major Michael Boire

Le lieutenant-colonel Douglas Delaney

Rocky J. Dwyer, Ph.D.

Le lieutenant-colonel Michael Goodspeed

Le major John Grodzinski

L'adjutant-chef Stéphane Guy

David Hall, Ph.D.

Le capitaine de frégate Greg Hannah

Michael Hennessy, Ph.D.

Hamish Ion, Ph.D.

Phillippe Lagassé

Le lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.

Chris Madsen, Ph.D.

Sean Maloney, Ph.D.

Brian McKercher, Ph.D.

Paul Mitchell, Ph.D.

Scot Robertson, Ph.D.

Stéphane Roussel, Ph.D.

Elinor Sloan, Ph.D.

Le colonel Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La *Revue militaire canadienne* est entièrement bilingue; lorsqu'une citation originale a été traduite, le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

Bienvenue à cette 37^e parution de la *Revue militaire canadienne* qui marque notre dixième année de publication. Et puisqu'il est question du temps qui passe, soulignons quelques jalons importants associés de très près au fier héritage militaire du Canada. En 2009, nous avons célébré le centième anniversaire du vol motorisé au pays, qu'avait inauguré le *Silver Dart*, premier appareil plus lourd que l'air à décoller des rives canadiennes. Conçu et piloté par John A.D. McCurdy qui avait bénéficié des conseils de Glenn Curtis, Frederick W. Baldwin et Alexander Graham Bell, le frêle biplan s'est élevé lentement de la surface gelée de la baie de Baddeck, en Nouvelle-Écosse, le 23 février 1909 et a parcouru en vacillant, à environ 65 km/h, une distance de 0,8 kilomètres à une altitude de trois à neuf mètres. Que de chemin nous avons fait depuis! Et pour honorer le service dans un autre domaine, le Canada célébrera en 2010 le centième anniversaire de la fondation de la Marine canadienne et, en guise d'hommage, tous nos numéros cette année arboreront une couverture à thème naval. Bon 100^e anniversaire par anticipation à tous nos amis marins!

Le premier article de ce numéro a été écrit par Dinah Jansen, de l'Université Carleton. Dinah, une spécialiste des relations Canada-U.R.S.S. et Canada-Russie s'intéresse ici au partenariat mondial mis sur pied en 2002 au Sommet de Kananaskis, en Alberta, pour combattre la prolifération des armes de destruction massive. Elle examine aussi le rôle qu'a joué le Canada dans le cadre de ce partenariat, fait le bilan des progrès accomplis à ce jour en Russie et souligne les nombreux obstacles qui menacent la réussite de cette initiative.

Ensuite, le brigadier-général à la retraite Larry Aitken rappelle la série de conflits qui ont déchiré la République démocratique du Congo au cours des deux dernières décennies et se concentre sur les efforts que l'ONU déploie, depuis relativement peu de temps, pour établir un environnement stable et sûr dans la région, consolider la démocratie et promouvoir une gouvernance efficace, et pour y soutenir le processus de paix. Larry Aitken conclut que l'application de la « puissance douce » dans la région s'est avérée efficace durant ces années critiques de transition, de 2005 à 2007, et qu'il y a là des leçons à retenir « qui pourraient aider à l'avenir la conduite de mandats de Chapitre VII sur le continent africain. »

Tracy Thibault, une réserviste des Forces canadiennes et universitaire se spécialisant dans le domaine de la sécurité du territoire, examine ensuite le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) auquel ont adhéré les États-Unis, le Canada et le Mexique le 23 mars 2005, et s'attaque aux affirmations de ceux qui prétendent que cette entente a réellement pour but de « militariser les institutions civiles et de révoquer l'autorité des gouvernements démocratiques » et qu'« ultimement, l'enjeu est que, sous le vernis de la rhétorique, le Canada cessera de fonctionner comme une nation. » Dans sa conclusion, Tracy Thibault avance qu'au contraire, par le biais d'une communication soutenue entre les experts en la matière, le partenariat améliore la sécurité et accroît la prospérité des pays membres tout en ne modifiant pas les processus législatifs de ces pays.

Puis le colonel Jargalsaikhan Mendee, ancien attaché de la défense de la Mongolie au Canada et aujourd'hui agrégé supérieur de recherche à l'Institut d'études stratégiques de son pays, jette un regard sur le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) instauré assez récemment entre le Canada et la Mongolie. Comme le fait remarquer le colonel Mendee : « Ce programme répond aux besoins de la Mongolie en ce qui a trait au développement de capacités de maintien de la paix, tout en s'inscrivant dans le cadre de la démarche canadienne d'aide, modeste mais réciproquement bénéfique, aux pays en voie de développement. » Il conclut qu'effectivement, cette initiative offre d'excellentes possibilités d'accroissement des capacités de la Mongolie dans le domaine des opérations de soutien de la paix tout en faisant progresser la compréhension et l'amitié réciproques entre les forces armées de ces deux pays qui partagent les mêmes objectifs de sécurité internationale.

Les universitaires A. Walter Dorn et Michael Vairey proposent ensuite une étude du concept de « guerre à trois volets » tel qu'il avait été introduit à la fin du xxe siècle, puis adopté avec enthousiasme par les Forces canadiennes en 2004-2005 et « préconisé comme nouveau modèle de leurs opérations sur le terrain ». Nos auteurs arrivent toutefois à la conclusion que, même si cette métaphore « donne une bonne description de certaines des situations auxquelles font face les armées actuelles, elle est loin de constituer une ligne de conduite ou un guide stratégique parce qu'elle exige des soldats qu'ils remplissent des tâches inconciliables. » Les auteurs soutiennent qu'on ne peut s'attendre à ce que les militaires servent simultanément comme travailleurs humanitaires, gardiens de la paix et combattants, ajoutant que « : les opérations de combat ne peuvent être combinées à des missions de soutien de la paix », surtout dans le cadre restreint que dicte le concept de guerre à trois volets.

Amorçant notre section historique, Matthew Trudgen rappelle le fait méconnu que le Canada a été durant la période la plus glaciale de la guerre froide, un pays doté d'armes nucléaires. Matthew Trudgen juge que les politiques canadiennes de l'époque en matière d'armement nucléaire étaient très incohérentes, dictées par la personnalité des acteurs et influencées en grande partie par l'opinion des politiciens quant au genre de défense et de politique étrangère que le pays devrait adopter. Il conclut que la leçon historique à tirer de cette période est qu'à l'avenir, « les Forces canadiennes se retrouveront dans un environnement politique compliqué, jonché de questions auxquelles les réponses ne seront ni claires ni faciles. »

Notre dernier article de fond offre la deuxième et dernière partie de l'étude des qualités de meneur du grand guerrier canadien Sydney Valpy Radley-Walters, rédigée par Craig Mantle et Larry Zaporzan. Ils expliquent ici comment « Rad » a mis en pratique les éléments de leadership, qu'il avait si soigneusement mis au point en garnison, dans le creuset mouvant et sanglant de la guerre qu'allait incarner la campagne de Normandie. « Rad » était très estimé pour ses succès de grand meneur au combat, et les auteurs affirment que « ceux-ci découlaient de son style particulier de leadership, qui maintenait un juste équilibre entre accomplir la mission tout en prenant soin de ses soldats. »



Le Silver Dart décolle lors de son vol inaugural le 23 février 1909.

Au chapitre des *Opinions*, le scientifique de la défense Ben Lombardi revient sur l'article paru précédemment dans la *Revue* sous la plume du major australien John Carey qui posait la question suivante : « L'OTAN devrait-elle poursuivre son processus d'élargissement ? » Lombardi se dit très préoccupé du processus d'élargissement de la perception d'aliénation qu'il provoque chez les Russes; il affirme : « Croire que les États membres de l'OTAN peuvent fonder leurs politiques avec succès sur l'hypothèse que la Russie acceptera tôt ou tard l'élargissement, c'est un peu comme présumer qu'on va rembourser son hypothèque avec ses gains à la loterie. » Gordon Vachon conclut ces pages d'opinions en examinant de près le rôle du Canada dans la réémergence du débat sur le contrôle des armements et le désarmement, ainsi que la place de ce débat dans le contexte des politiques de sécurité internationale. Du côté de l'histoire, John Grodzinski du Collège militaire royal jette un regard neuf sur la contribution du Canada à la capture

de la crête de Vimy et sur d'autres batailles de la Grande Guerre, s'efforçant ainsi de les remettre en contexte, de susciter de nouvelles recherches inédites, de corriger les vieux mythes populaires et de redonner le mérite à ceux auxquels il revient, sans s'encombrer de tout un « bagage » nationaliste.

Cette fois-ci dans son *Commentaire*, Martin Shadwick nous propose un « instantané » des acquisitions d'immobilisations du ministère de la Défense et des initiatives prévues. Et pour conclure ce numéro de la *Revue*, nous soumettons un éventail de comptes rendus de livres à l'appréciation de notre lectorat.

À la prochaine.

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

VAILLANCE MILITAIRE

Les trois décorations de la vaillance militaire du Canada, notamment la Croix de Victoria, l'Étoile de la vaillance militaire et la Médaille de la vaillance militaire, ont été créées le 1^{er} janvier 1993 par Sa Majesté Elizabeth II, reine du Canada. Elles peuvent toutes être remises à titre posthume.

La **Croix de Victoria** est décernée pour les actes de bravoure ou d'abnégation insignes ou pour le dévouement ultime en présence de l'ennemi.

L'**Étoile de la vaillance militaire** est décernée pour des services éminents accomplis avec courage en présence de l'ennemi.

La **Médaille de la vaillance militaire** est décernée pour un acte de bravoure ou de dévouement en présence de l'ennemi.

La **Citation à l'ordre du jour** a été créée dans le but de reconnaître les actes de bravoure, le dévouement professionnel ou tout autre service distingué accomplis par un membre des Forces canadiennes en service actif ou par toute autre personne travaillant avec les Forces canadiennes. Les récipiendaires acquièrent le droit de porter sur le ruban de leur médaille de

campagne ou de leur médaille de service approprié une feuille de chêne en bronze. À l'instar des décorations de la vaillance militaire, la Citation à l'ordre du jour peut être octroyée à titre posthume.

Le 11 juin 2009, Son Excellence la très honorable Michaëlle Jean, gouverneure générale et commandante en chef du Canada, a annoncé les noms de quatre personnes citées à l'ordre du jour pour des réalisations qui ont fait honneur aux Forces canadiennes et au Canada. Avis aux lecteurs : les rangs utilisés dans la colonne suivante reflètent le rang des récipiendaires au moment de leur incident de combat respectif.

Cités à l'ordre du jour

1. Le caporal-chef Jason James Boyes (décédé) – Shilo, Manitoba
2. Le caporal Nathan Hornburg (à titre posthume) – Calgary et Nanton, Alberta
3. Le caporal-chef Denis P. Leduc – Edmonton, Alberta
4. Le caporal-chef Stephen Hector McPhail, C.D., Petawawa, Ontario, et Fredericton, Nouveau-Brunswick



Croix de Victoria



Étoile de la vaillance militaire



Médaille de la vaillance militaire



Les dirigeants du G8 devant les Rocheuses à Kananaskis, en Alberta, le 26 juin 2002.

LE RÔLE DU CANADA DANS LA SÉCURITÉ ET LE DÉSARMEMENT DE L'ARSENAL RUSSE : LE PARTENARIAT MONDIAL DU G8 EN PERSPECTIVE

par Dinah Jansen

Introduction

Neuf mois après les attaques du 11 septembre 2001 à New York et Washington, les membres du G8 se sont réunis au Sommet de 2002 à Kananaskis, en Alberta (Canada). Ils y ont annoncé leur intention de créer un partenariat mondial pour combattre la prolifération des armes de destruction massive et empêcher qu'elles ne tombent entre les mains de terroristes. Les membres du groupe se sont engagés à consacrer 20 milliards de dollars, étalés sur dix ans, aux efforts de destruction des armes chimiques russes, de démantèlement des sous-marins nucléaires hors service, de réembauche des scientifiques de l'armement sous-employés et de sécurisation des armes nucléaires, radiologiques et biologiques qui présentaient toutes un risque important et continuent d'être une menace si des groupes terroristes s'en emparaient. C'est la Russie qui préoccupe en premier lieu le partenariat mondial, car les réserves d'armes dont elle a hérité de l'Union soviétique, la

montée du crime organisé et de la corruption dans la région depuis 1991, l'état déplorable des armes elles-mêmes et la protection déficiente du matériel d'armement sont autant de facteurs qui en font une source possible et accessible d'armes de destruction massives pour les groupes terroristes. Le présent article jette un regard sur le rôle que joue le Canada au sein de ce partenariat mondial visant à mettre en sûreté ces armes, ainsi que sur les progrès accomplis en Russie et les obstacles rencontrés par le Canada et les autres membres du partenariat depuis 2002. Les choses ont certes avancé, mais il reste plusieurs jalons de mi-parcours à atteindre et de nombreux obstacles, tels que le manque de transparence, de coordination et de priorités, menacent les chances qu'a le partenariat mondial de parvenir à ses fins.

Dinah Jansen est attachée à l'Institut d'Études européennes, russes et eurasiennes de l'Université Carleton, à Ottawa. Elle s'y spécialise dans l'étude des relations canado-soviétiques et canado-russes.

Contexte

Notre étude s'amorce avec l'effondrement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), une période au cours de laquelle le paysage de la sécurité mondiale s'est considérablement modifié, mais où les armes fabriquées durant la guerre froide sont demeurées¹. La nouvelle Fédération de Russie a hérité de l'Union soviétique environ 30 000 armes nucléaires, 40 000 tonnes d'armes chimiques, d'importants stocks en grande partie non inventoriés d'armes biologiques et de matières fissiles, ainsi que des milliers de savants et techniciens possédant de précieuses compétences, assez pour fabriquer d'autres armes de destruction massive. Au cours des premières années de la turbulente transition de la Russie vers la démocratie et l'économie de marché, les gouvernements du Canada, de l'Europe et des États-Unis s'inquiétaient du fait que la Russie pourrait exporter des armes de destruction massive afin d'acquiescer les devises étrangères dont elle avait grand besoin pour soutenir son économie défaillante². À compter de 1991, les industries militaires russes se sont retrouvées avec une importante surcapacité de production parce que les forces armées étaient en cours de restructuration et que les budgets de dotation subissaient des compressions. La Russie, tout comme les États-Unis, ne pouvait entretenir ses industries de la défense seulement par ses achats destinés à ses propres forces en temps de paix³. Par conséquent, les armes, de même que les matières et les compétences scientifiques associées aux armes, étant parmi les rares marchandises de l'ancienne Union soviétique pour lesquelles il existait « une demande internationale soutenue par des monnaies fortes », la nécessité de trouver des débouchés pour ces armes, combinée à l'escalade du crime organisé et de la corruption en Russie, ne faisaient qu'ajouter à la crainte que celles-ci pourraient trouver des acheteurs empressés du côté des pays en guerre et des organisations terroristes⁴.

Afin de résoudre ces problèmes, une coalition menée par les États-Unis a instauré en 1991 une politique d'« endiguement de la prolifération » ayant pour but de restreindre la mobilité des armes, des matériaux, de la technologie et des compétences connexes par le biais de divers moyens de protection physique, de comptabilisation et de contrôle des exportations⁵. Cette approche s'appuyait sur des antécédents de longue date en matière de sûreté de l'armement et de renforcement de la confiance entre l'URSS et les États-Unis – mesures inaugurées en 1963 par l'accord du « téléphone rouge » qui visait à réduire les erreurs de communication entre les États et ainsi à prévenir le déclenchement accidentel d'une guerre nucléaire⁶. Entre autres ententes importantes héritées de la période de la guerre froide, il y avait aussi les accords sur la limitation des armements stratégiques (SALT I en 1972, SALT II en 1979), le Traité sur les missiles antimissiles balistiques (ABM) de 1972 et le Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (INF) de 1987.

Après l'effondrement de l'Union soviétique, la Russie et les États-Unis ont signé des traités sur la réduction des armements stratégiques (START I en 1991, START II en 1993) et ont tenu une rencontre à Helsinki en 1997 pour négocier les termes du START III et clarifier plusieurs problèmes relatifs au Traité ABM, notamment l'article cinq interdisant la mise à l'essai, la mise au point et le déploiement de systèmes de défense antimissile plus efficaces et moins onéreux⁷. On avait mis en œuvre les

traités START afin d'intégrer des mécanismes de transparence et de vérification aux processus de réduction des missiles balistiques à longue portée, d'interdiction de déploiement de missiles terrestres à ogives multiples indépendamment guidées (MIRV) et de destruction des ogives nucléaires⁸.

S'il est vrai que ces ententes bilatérales constituaient des réponses ciblées à la nécessité de prévenir la prolifération des armes, on savait toutefois que les armes nucléaires russes étaient moins vulnérables au vol et au détournement que les autres formes de matières nucléaires pouvant servir à l'armement, car les armes elles-mêmes étaient bien gardées et dénombrées dans les installations militaires⁹. En 2001, les matières fissiles russes mal protégées constituaient le plus grand risque de prolifération car elles étaient conservées dans des installations civiles, aux soins de scientifiques de l'énergie nucléaire sous-payés qui pouvaient voler ces matières ou « partager des renseignements sur les armes en échange de gains financiers »¹⁰. Cette menace était d'autant plus inquiétante que la contrebande mondiale de matières radioactives avait doublé depuis 1996 et que l'on savait qu'au moins une centaine d'organisations terroristes *pourraient se procurer ou s'étaient déjà procuré* les matières fissiles nécessaires à la mise au point d'armes nucléaires¹¹.

Malheureusement, la menace est devenue plus réelle avec les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York et Washington. Fait révélateur, c'est le président russe Vladimir Poutine qui fut le premier chef d'État à transmettre ses « sincères condoléances » au président des États-Unis, George W. Bush, indiquant que « la communauté internationale tout entière doit s'unir pour combattre le terrorisme »¹². Cet appui aux efforts des États-Unis dans sa lutte au terrorisme mondial était plus qu'un simple témoignage de sympathie et de solidarité de la part de la Russie. S'ajoutant aux accords de confiance mutuelle sur la sûreté des armements, la coopération de la Russie avec les États-Unis pour combattre le terrorisme s'avérait un moyen pour la Russie de se poser comme partenaire utile et influent de l'Occident, ce qui lui offrait la possibilité d'ouvrir de nouvelles portes comme son adhésion au G8 en tant que membre à part entière et son éventuelle admission au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹³. Poutine espérait aussi que ce soutien actif pourrait convaincre les États-Unis de revoir leur position hostile à l'égard de la guerre que menait à nouveau la Russie en Tchétchénie, étant donné que les insurgés de ce pays étaient associés aux Talibans, eux-mêmes directement liés aux attentats du 11 septembre. À cause des menaces à la sécurité que posaient les rebelles tchétchènes soutenus par les Talibans et de l'état déplorable de la sécurité des matériaux d'armement en Russie, la tragédie de septembre 2001 offrait aux Russes la possibilité de se servir des ressources des États-Unis pour se débarrasser des Talibans et de la menace qu'ils représentaient sur deux fronts, soit en Tchétchénie et en matière de protection des armes¹⁴.

L'affaire se corse

La Russie et les États-Unis n'étaient cependant pas les seuls pays à se préoccuper de combattre le terrorisme et d'assurer la sûreté des armes et des matières destinées à l'armement. Certains signes de l'émergence de nouveaux mouvements extrémistes s'opposant à la mondialisation et à la mod-

ernisation commençaient à se manifester « du Sahara à la péninsule coréenne, de l'Hindou Kouch à l'Indonésie », et l'on estimait qu'ils étaient susceptibles de s'adonner à « des actes terroristes – y compris en employant des armes de destruction massive¹⁵ ». C'est pourquoi, lors du Sommet de Kananaskis en



16 octobre 1999. Des rebelles tchétchènes en campagne près de Semovodsk, à environ 70 km à l'ouest de Grozny, la capitale tchétchène.

2002, les chefs d'État du G8 ont condamné les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et mis en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies appelant à combattre le terrorisme grâce à une coopération internationale accrue et à l'interdiction multilatérale du financement, du recrutement et de la fourniture d'armes au profit des organisations terroristes¹⁶. Plus précisément, les membres du G8 se sont engagés dans un programme visant à empêcher les terroristes « d'acquérir ou de mettre au point des armes nucléaires, chimiques, radiologiques et biologiques, des missiles, ainsi que les matières, le matériel et la technologie qui s'y rattachent ». Ce Partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes lançait une série de « projets de coopération, en commençant par la Russie, pour promouvoir la non-prolifération, le désarmement, la lutte contre le terrorisme et la sûreté nucléaire ». Les principaux secteurs visés étaient la destruction et le démantèlement des armes chimiques et des sous-marins nucléaires déclassés, ainsi que « l'élimination des matières fissiles et le recrutement d'anciens chercheurs du secteur de l'armement ». Les membres du G8 s'engageaient à consacrer 20 milliards de dollars, sur une période de dix ans, à la destruction des anciennes armes et au renforcement de la sûreté des armes en Russie¹⁷.

Le Canada en première ligne

À titre d'hôte du Sommet de Kananaskis et membre du G8, le Canada s'est engagé à verser un milliard de dollars dans le Programme de partenariat mondial en Russie. Si le Canada avait jusqu'alors « exercé un fort leadership dans la promotion de la sécurité humaine », son adhésion au partenariat mondial était une autre occasion pour le Canada, en tant que moyenne puissance, de mettre de l'avant ses intérêts en matière de sécurité nationale, ainsi que son autorité en politique étrangère, dans

l'arène du désarmement¹⁸. À l'époque de la guerre froide, le Canada a établi une « tradition stratégique » en vertu de sa position névralgique au sein du dispositif de dissuasion de l'Occident, hébergeant sur son territoire toute une gamme de vecteurs nucléaires, de même que plusieurs installations de stockage, de diffusion, de communication et d'alerte lointaine à l'appui des systèmes de protection américains et ouest-européens contre la menace nucléaire soviétique¹⁹. En 1968, toutefois, le Canada est devenu un des premiers signataires du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Même si le Canada participait à la recherche sur les armes nucléaires et y avait directement accès, le gouvernement Trudeau a décidé très tôt de ne pas mettre au point ses propres engins explosifs, choisissant plutôt de privilégier « l'utilisation pacifique de l'atome » parce que, suivant la logique de la course aux armements, « plus il y a d'États qui acquièrent des armes nucléaires, plus le risque qu'elles soient utilisées augmente²⁰. »

Bien que la politique étrangère du Canada ait adopté la voie de la modération, le pays a assumé un rôle de chef de file de la « diplomatie vigoureuse de la non-prolifération » en persuadant d'autres États de participer aux traités SALT, ABM et START²¹. Au chapitre de la destruction des armes, le Canada a aussi ouvert la voie au bannissement des mines terrestres antipersonnel lors de la Conférence et Forum d'action contre les mines d'Ottawa en décembre 1997, alors que 122 pays signaient la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel. En vigueur depuis 1999, cette Convention d'Ottawa exige que tous les pays détruisent leurs stocks de mines, déminent les zones touchées, cessent toute production et livraison de mines terrestres et coopèrent avec les autres pays à la mise en œuvre du programme²². Parce qu'il a réussi à faciliter les efforts d'une coalition d'organisations d'État et non gouvernementales qui est parvenue à concrétiser le concept de prohibition des mines terrestres en un peu plus d'un an, le Canada a fait preuve d'un leadership évident en coordonnant la mise au point du premier instrument de désarmement bannissant une arme guerrière d'usage répandu²³. Fort de cette confiance et de sa compétence historique en matière de non-prolifération nucléaire et de réglementation sécuritaire des réacteurs nucléaires civils, dans un contexte de préoccupation internationale croissante face à l'évolution de la situation intérieure en Russie, en ce qui a notamment trait à la démocratisation, à l'économie et à la sûreté de l'arsenal militaire, le Canada s'est engagé au sein du partenariat mondial, adoptant un nouveau rôle dans le processus international de sécurisation et de destruction des armes²⁴.

Les tâches qu'a entreprises le Canada dans le cadre du Programme de partenariat mondial en Russie comprennent l'assistance au maintien et à la modernisation de la sûreté nucléaire et radiologique, la collaboration au démantèlement des sous-marins nucléaires hors service, la destruction d'armes chimiques, la prévention de la prolifération des armes biologiques et le soutien à la réorientation de milliers d'anciens scientifiques de l'armement soviétiques²⁵. Dans l'ensemble, le

gouvernement du Canada jugeait bien fondée sa décision de participer au partenariat, non seulement pour sa présence reconnue mondialement dans le processus de désarmement, mais aussi parce que le Canada pouvait ainsi collaborer avec d'autres États membres afin de fournir à la Russie les ressources dont elle avait grand besoin pour se débarrasser de ses armes désuètes et honorer son engagement de restreindre l'accès des groupes terroristes internationaux aux armes de destruction massive qui, en bout de ligne, menacent la sécurité du Canada²⁶. Il importe cependant de maintenant reconnaître un facteur essentiel : pour que le Canada puisse participer activement à cette initiative du partenariat mondial, il dépendait (et dépend toujours) de la collaboration des autres États. En tant que puissance moyenne, le Canada possède un bassin de compétences relativement modeste en politiques étrangères et nucléaires; en outre, avec son économie environ dix fois plus petite que celle des États-Unis, le Canada dispose de moins de ressources financières que les autres membres du partenariat. Par conséquent, l'engagement financier du Canada dans ce processus n'est pas illimité, en ce sens que sa participation active se trouve définie par les limites des ressources internes que le Canada peut livrer de manière prévisible, ainsi que par celles des autres États partenaires²⁷.

Le 4 février 2008, le ministre canadien des Affaires étrangères du moment, Maxime Bernier, soumettait au Parlement canadien le Rapport annuel 2006-2007 du Programme de partenariat mondial pour illustrer les progrès accomplis par le Canada

de dollars pour construire une voie ferrée de 18 kilomètres reliant les installations d'entreposage à l'usine de destruction. Dix millions de dollars supplémentaires ont été engagés dans certains autres projets à Shchuch'ye, dont la mise en place d'un système local d'alerte en cas d'accident et l'établissement d'un réseau de communications à haute vitesse sur fibre optique entre les diverses installations. Le Canada a en outre versé 55 millions de dollars pour doubler la capacité de destruction des installations qui devaient être parachevées au démarrage de l'usine prévu pour le début de 2008²⁸.

Le Canada travaille beaucoup en collaboration avec la Russie, les États-Unis et le Royaume-Uni à Shchuch'ye, mais plusieurs facteurs font en sorte qu'il sera difficile d'atteindre l'objectif d'élimination des armes chimiques dans les délais impartis. Un dossier du *Strengthening the Global Partnership Project* publié en février 2006 indiquait que « le financement erratique de la part des États-Unis, les délais de traitement bureaucratique des ententes intergouvernementales, et des disputes relatives à la sous-traitance ainsi qu'aux visas [russes] pour les étrangers travaillant sur le site » ont retardé de trois à quatre ans la mise en œuvre du programme de destruction²⁹. Cela signifie que le programme lancé en 2008 pourrait bien ne pas remplir les objectifs du partenariat mondial à son échéance en 2012. Des ressources supplémentaires et des efforts accélérés seront probablement exigés de tous les participants, y compris du Canada, pour que l'échéance soit respectée.



Maxime Bernier, le ministre canadien des Affaires étrangères, et deux hauts fonctionnaires afghans à Kandahar, le 13 avril 2008.

Un autre problème vient du fait que la Russie s'est occupée davantage de la destruction des réserves chimiques de Kambarka et Maradykovsky afin de remplir ses obligations dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques entrée en vigueur en 1997 et échue en avril 2007, ce qui a relégué au second plan le projet de Shchuch'ye et diminué son financement de la part des Russes. Ce virage stratégique des Russes, les obstacles bureaucratiques, le manque de constance dans le financement des États-Unis et l'incapacité de fournir des « renseignements complets et détaillés » sur les lieux visés par le projet ont donc créé une « impasse procédurale », selon les mots de l'ancien ambassadeur canadien Christopher Westdal³⁰. Cette situation a eu pour effet de contrecarrer tout progrès significatif pouvant découler des efforts et des dépenses du Canada dans ce projet, et elle risque même de faire échouer la

réalisation des objectifs du partenariat mondial si les États membres deviennent plus méfiants envers la poursuite de leurs investissements dans un programme sans aboutissement prévisible et qui a peu de chances de réussir.

depuis 2002 dans la réduction des menaces associées aux armes de destruction massive russes et justifier le financement soutenu des projets du partenariat mondial par le gouvernement fédéral. Dans un premier temps, en raison de la menace à l'environnement et à la sécurité que posaient les deux millions et quelques pièces de munition chimique portatives entreposées aux installations de Shchuch'ye, dans le district de Kourgan, le partenariat désirait éliminer 5 457 tonnes d'agent neurotoxique, soit 20 p. cent du quota de destruction d'armes chimiques de la Russie²⁸. Dans le cadre de ce projet particulier, le Canada a fourni 33 millions

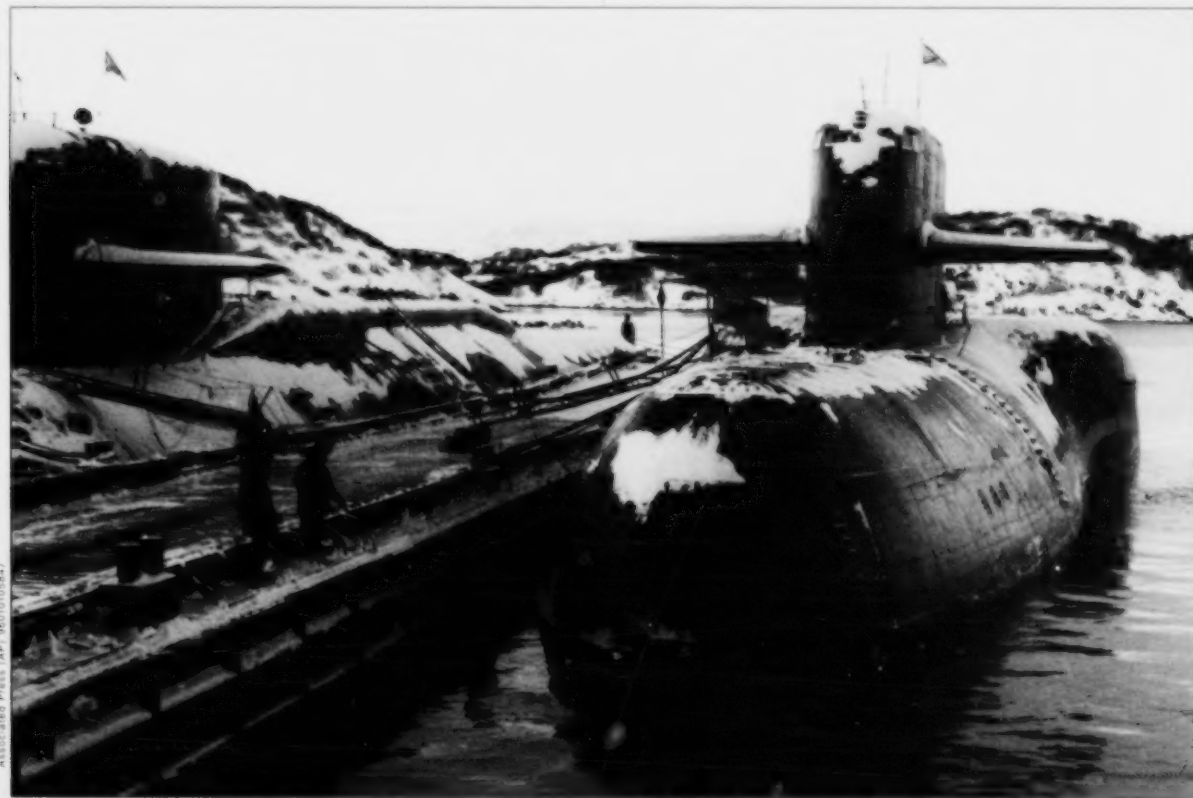
Les initiatives maritimes

À l'instar des armes chimiques, les sous-marins nucléaires russes présentent des risques considérables sur les plans de la prolifération du terrorisme et de l'environnement. En 2002, le

partenariat mondial a engagé 1,3 milliard de dollars d'aide prioritaire à la Russie pour le transport, le retrait du combustible, le démantèlement, la gestion sécuritaire et l'entreposage de 200 bâtiments nucléaires⁵². Se concentrant sur la flotte nordique, le Canada a promis de consacrer 120 millions de dollars au démantèlement de 12 navires au chantier naval de Zvezdochka à Severodvinsk, dans le district d'Archangelsk. En mars 2008, le Canada avait réussi à démanteler 11 sous-marins, retiré le combustible de 24 réacteurs et transporté le combustible irradié jusqu'à une usine de traitement dans la région de l'Oural. Le Canada a également collaboré avec les États-Unis pour mener à bien le démantèlement d'un sous-marin lance-missile balistique stratégique de classe *Typhon*⁵³.

Pour compléter ce projet, le Canada, qui partage avec la Russie les eaux de l'Arctique ainsi que des intérêts communs dans cette région, a aussi fait un don de 32 millions de dollars au Partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale (NDEP – *Northern Dimension Environmental Partnership*) qui soutient des projets environnementaux en matière de sécurité nucléaire et de gestion des déchets nucléaires dans le nord-ouest de la Russie et la mer de Barents, actuelle-

La création du plan directeur stratégique laisse entendre que les réalisations du Canada et du partenariat mondial en Russie sont coopératifs, mais leurs efforts ont été entravés par plusieurs obstacles internationaux qui ont ajouté à la difficulté de mener à bien le démantèlement des sous-marins. Les rapports du Center for Nonproliferation Studies indiquent qu'en 2004, la nécessité d'une coordination plus détaillée de haut niveau et de niveau inférieur était devenue évidente afin de prévenir les lacunes, le chevauchement des tâches et les accidents comme le naufrage d'un sous-marin nucléaire K-159 en août 2003, provoqué par un manque de supervision des groupes de travail⁵⁶. Malheureusement, en 2007, il restait encore bien des questions à clarifier et des problèmes à résoudre en ce qui a trait à l'établissement des priorités, à l'évaluation des risques et aux méthodes de planification, de même qu'au partage de l'information, qui aiderait les pays donateurs à fixer leurs propres priorités, et à la coordination⁵⁷. À titre d'exemple, le *Center for Nonproliferation Studies* dénonce le fait que la Russie donne la priorité aux facteurs socioéconomiques (c'est-à-dire la création d'emplois) plutôt qu'à l'amélioration de la sécurité des sous-marins nucléaires, ce qui va à l'encontre des préoccupations du partenariat mondial en matière de sûreté nucléaire⁵⁸.



Des sous-marins nucléaires russes déclassés attendent d'être démantelés à leur base de Severomorsk, dans l'Arctique.

ment le plus grand dépotoir de déchets nucléaires au monde⁵⁴. Ce partenariat travaille en ce moment à l'élaboration d'un plan directeur stratégique qui établira un programme complet et harmonisé d'intervention visant l'ensemble des opérations de déclassement des sous-marins nucléaires, et qui comprendra un volet de sensibilisation aux conséquences environnementales de sa mise en œuvre⁵⁵.

On critique également le manque évident de transparence des Russes. Dans ce domaine, le partage de l'information est tout aussi important à l'étape de la planification qu'à la mise en œuvre, car cela permet d'instaurer la confiance tant chez les partenaires de la Russie qu'au sein de la population russe. Cette ouverture signifierait en outre que les questions de sécurité sont traitées complètement et adéquatement, et que les activités du

partenariat sont planifiées et exécutées de manière prudente, sûre et rentable. D'autant plus qu'une plus grande transparence ferait en sorte que certaines tâches, notamment celles qu'effectue le Canada, ne seraient pas reléguées au second plan, ou même aux oubliettes. Une gestion coordonnée et un échange adéquat de l'information entre les divers organismes et États permettraient de s'assurer que les jalons et les projets courants du Canada sont suffisamment pris en compte dans l'établissement des priorités du partenariat en ce qui a trait à l'évaluation continue des risques, aux mesures de sécurité – y compris la mise à niveau de la protection physique – et à l'élimination des lacunes ou des chevauchements coûteux³⁹.

La protection nucléaire et radiologique

L'autre volet de la participation canadienne au Programme de partenariat mondial a trait à la protection du matériel nucléaire et radiologique, car les faiblesses actuelles de la sécurité dans ce domaine en Russie pourraient permettre à des terroristes de voler des matières fissiles, des armes ou des matériaux servant aux générateurs thermoélectriques radio-isotopiques (GTR)⁴⁰. Les renseignements non classés indiquent qu'à la fin de 2003, on comptait en Russie 600 générateurs et 1 250 tonnes de matières nucléaires de qualité militaire mal protégées, dont 600 tonnes d'uranium très enrichi et de plutonium séparé⁴¹. Avant le Sommet de Kananaskis, ces matières avaient fait l'objet de nombreuses tentatives de vol, de contrebande ou de trafic sur le marché noir⁴². Le partenariat mondial a donc entrepris d'améliorer les systèmes de sécurité et d'assister les efforts menés par les États-Unis et la Russie visant à convertir 34 tonnes de plutonium qui n'étaient plus nécessaires à des fins militaires pour en faire du combustible destiné à plusieurs nouvelles centrales électriques en cours de construction⁴³.

Dans le cadre de ces projets, le Canada a apporté une contribution de 65 millions de dollars afin d'aider à sécuriser les matières de qualité militaire par le biais de dispositifs de protection physique et d'amélioration des systèmes de sécurité aux installations nucléaires russes, ce qui comprend la mise en place de senseurs, de barrières et de forces d'intervention⁴⁴. Le Canada a également élaboré un plan directeur sur les générateurs thermoélectriques radio-isotopiques et engagé 2 millions de dollars « en vue de l'enlèvement, de la sécurisation, du remplacement et du déclassement des GTR russes » suivant les lignes directrices du plan. De plus, le Canada a promis 6 millions de dollars pour renforcer la sécurité à la frontière entre la Russie et l'Ukraine, et 9 millions additionnels au projet de fermeture, d'ici 2011, du dernier réacteur russe produisant du plutonium de qualité militaire. Enfin, une contribution canadienne de 8 millions de dollars est allée au Fonds de sécurité nucléaire (FSN) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) qui coordonne d'autres activités de sûreté nucléaire visant à « prévenir, détecter et réagir au terrorisme nucléaire⁴⁵ ».

Encore des problèmes

Toutefois, à l'instar des retards associés à la mise en œuvre des projets de destruction des armes chimiques et des sous-marins nucléaires, plusieurs problèmes ont entravé la réalisation des objectifs du partenariat mondial dans le domaine de la sûreté nucléaire et radiologique. En juillet 2007, le *Strengthening*

the Global Partnership Project mentionnait que les problèmes de transparence étaient le principal obstacle à la sécurisation des matières servant à la fabrication d'armes. Par exemple, l'inventaire du nombre et de l'emplacement précis des matières nucléaires et radiologiques en Russie étant incomplet, les efforts de coordination du partenariat ont été entravés et la mise à niveau des dispositifs de protection extérieure de 51 p. cent des installations connues qui contiennent des matières nucléaires n'a pu se faire⁴⁶. À ce jour, on n'a pas encore remédié à la vulnérabilité de ces sites au vol par des terroristes ou leurs fournisseurs. En janvier 2008, la Russie a déclaré qu'en 2007, ses douaniers avaient fait échouer pas moins de 120 tentatives d'exportation en contrebande de matières très radioactives, ce qui suscite de plus grandes inquiétudes encore quant au « nombre d'exportations illégales qui n'ont pas été interceptées » aux frontières russes, sans parler des vols aux installations de matériel militaire⁴⁷. Dans un cas, par exemple, un Russe a été appréhendé à Tbilissi en janvier 2006 alors qu'il essayait de vendre 114 grammes de ce qu'il prétendait être de l'uranium russe très enrichi à un agent d'infiltration géorgien⁴⁸. Bien que l'échantillon ait été trop petit pour qu'on puisse en déterminer l'origine avec précision, on a pu établir que l'uranium enrichi provenait d'une filière russe à cause du faible niveau de sécurité entourant le matériel d'armement en Russie⁴⁹.

La voie à suivre

On peut conclure de ce qui précède qu'à l'évidence, même si les projets de destruction des armes chimiques et des sous-marins nucléaires ont beaucoup avancé, les ressources consacrées à ces réalisations l'ont été au détriment de la sûreté nucléaire et radiologique, là où le risque de vol est en fait une réalité. Qui plus est, les quelques progrès qu'ont enregistré le Canada et les autres membres du partenariat mondial au chapitre de la sécurisation des matières nucléaires sont éclipsés par le vol continu des matières qu'ils n'ont pas encore mises en sûreté. Les installations russes de matériel d'armement mal protégées doivent bénéficier d'un meilleur partage des renseignements et de plus hauts niveaux de priorité et de financement de la part du partenariat mondial si l'on veut s'assurer que les groupes terroristes ne peuvent y avoir accès. Et aussi pour honorer le troisième engagement du partenariat, qui est de « développer et appliquer des mesures efficaces appropriées pour la protection physique » des armes et du matériel d'armement⁵⁰.

Le quatrième champ d'action du Programme de partenariat mondial auquel le Canada participe est la réorientation des quelque 35 000 à 50 000 scientifiques de l'armement sous-employés vers des activités viables et non militaires, en s'assurant qu'ils ne vendent pas leur savoir-faire ou leur capacité d'accès au matériel d'armement à des groupes ou à des États qui suscitent des préoccupations relativement à la prolifération⁵¹. Les traités de contrôle des armements ont réduit le nombre d'engins nucléaires à mettre au point, à tester, à entretenir et à déployer, entraînant une « surcapacité du secteur nucléaire » qui provoque à son tour des compressions des effectifs, surtout dans les collectivités qu'on appelle les « villes nucléaires »⁵² où le nucléaire est la seule industrie. Les scientifiques et autres membres du personnel technique qui ont perdu leur travail ou sont sur le point de le perdre ont donc besoin de choix d'emplois viables⁵³.

Afin de les aider à se recycler, le Canada a fourni une contribution de 27 millions de dollars à divers projets de recherche en cours au Centre international des sciences et de la technologie (CIST) à Moscou et au Centre des sciences et de la technologie en Ukraine (CSTU), situé à Kiev. Le Centre international finance le développement de la recherche fondamentale et appliquée ainsi que des technologies connexes; il permet à environ 25 000 anciens spécialistes de l'armement soviétiques de

naïres qui administrent le Centre. En vertu du Programme de partenariat mondial, le Canada versé environ 562 000 \$ pour financer plusieurs projets de recherche au Centre des sciences et de la technologie en Ukraine³⁵.

La viabilité du programme de réorientation des scientifiques dans ces organisations suscite toutefois des inquiétudes. Le financement de ces centres par le partenariat mondial a été

réduit de 40 p. cent, soit un manque à gagner de 39 millions de dollars depuis 2002, de sorte que l'appui financier ne suffit pas à répondre à la demande des nouveaux projets de recherche et que les nouveaux octrois peuvent seulement réorienter les spécialistes pour de courtes périodes de deux à trois ans. Bref, à mesure qu'un nombre croissant de scientifiques perdent leur emploi à cause des compressions, il devient de plus en plus difficile de les recycler si l'on ne crée pas assez de postes pour les accueillir. Il faut donc augmenter le financement dans ce secteur. En outre, tant que le plan de création d'emplois durables ne sera pas complètement mis en œuvre, il faudra aussi engager davantage d'efforts et de financement pour instaurer une culture de sûreté plus étendue chez les scientifiques et les autres membres du personnel des installations d'armement qui ont accès aux matières dangereuses³⁶. Même si aucun programme ne peut garantir que les spécialistes s'abstiendront de vendre leurs connaissances scientifiques aux proliférateurs, il faut continuer de s'efforcer de susciter une forte culture de sécurité. Autrement le programme de réorientation des scientifiques de l'armement vers des occupations pacifiques se révélera dangereusement incomplet si on ne leur offre pas assez d'incitatifs pour les dissuader de se vendre au « plus offrant »³⁷.

Enfin, le dernier volet de la participation canadienne au Programme de partenariat mondial vise la non-prolifération des armes biologiques, dont les réserves d'armes pathogènes – maladies transformées en armes – que possède la Russie³⁸. Le contrôle inadéquat des agents biologiques, des équipements de fabrication et des scientifiques après 1991 a fait en sorte que ces ressources constituent une importante menace à la sécurité, non seulement pour le risque environnemental qu'elles

posent, mais aussi à cause de l'attrait qu'elles exercent sur les organisations terroristes qui souhaitent utiliser de dangereux produits pathogènes ou toxiques pour arriver à leurs fins³⁹. Le Canada a investi environ 610 000 \$ dans l'élaboration et la diffusion de normes et de lignes directrices en matière de biosécurité, dans la création d'associations et dans la formation en Russie et en Asie centrale, ainsi que dans la mise en œuvre de procédures et de dispositifs de sécurité physique pour les laboratoires. Un autre projet en voie de développement est la construction d'un nouveau laboratoire de confinement biologique où seront regroupées les collections de pathogènes dangereux à mesure que le gouvernement russe réduira de 2600 à 1600 le nombre de centre de recherche scientifique avant la fin de 2010, un processus qui pourrait accroître l'efficacité et l'imputabilité



Le vice-premier ministre russe Klebanov inspecte une ogive chimique lors de l'inauguration d'une usine de destruction des armes chimiques, près de Chelyabinsk, le 8 juin 2001.

s'intégrer à la communauté scientifique internationale en s'attaquant à des problèmes comme la restauration de l'environnement et la vérification du contrôle des armements. La contribution canadienne dans le cadre du partenariat mondial a favorisé la réaffectation de 2 000 scientifiques au développement de technologies à des fins civiles au Centre international des sciences et de la technologie de Moscou⁴⁰. Le Centre des sciences et de la technologie en Ukraine se concentre sur ce pays ainsi que sur l'Azerbaïdjan, la Moldavie, l'Ouzbékistan et la Géorgie. Il soutient l'intégration des spécialistes de ces anciennes républiques soviétiques au sein des communautés scientifique et commerciale internationales, et il aide à protéger et à exploiter les résultats des recherches au profit des savants qui les ont menées et des économies et sociétés des entités parte-

mais qui semble en contradiction avec les efforts de reclassement des scientifiques de l'armement⁶⁰.

Une voie à double sens

Quoi qu'il en soit, les initiatives de coopération visant à empêcher les terroristes de se procurer des armes biologiques requièrent davantage d'aide que le partenariat mondial n'en a reçu jusqu'ici de la part de la Russie. À ce jour, celle-ci refuse toujours de discuter des enjeux de biosécurité dans le contexte du partenariat, un sujet de litige avec les pays donateurs qui, comme le Canada, s'affairent à améliorer la sécurité physique des lieux d'entreposage de matériel biologique dangereux. Pour réaliser l'objectif du partenariat mondial, qui est de mettre en sûreté les armes biologiques, les pays donateurs ont besoin de renseignements sur les laboratoires et dépôts biologiques du ministère de la Défense russe, notamment leurs emplacements, des inventaires précis de ce qui s'y trouve et leurs conditions de sécurité actuelles⁶¹.

Le silence des Russes à ce chapitre peut s'expliquer de diverses façons. Étant donné que l'Union soviétique a violé les conditions de la Convention sur les armes biologiques (BWC) de 1972 en poursuivant illégalement ses programmes militaires d'armes biologiques offensives, il se peut que la Russie ait encore des projets en cours dans ce domaine, ou bien qu'elle n'ait pas détruit les laboratoires et les installations d'essais à grande échelle tel que promis quand Boris Eltsine a officiellement mis fin au programme en 1992. Cependant, compte tenu du chaos qui régnait dans les processus de prise de décisions en Russie durant les années 1990 et du manque de coordination interinstitutions à cette époque, ainsi que des priorités politiques russes aussi multiples que divergentes depuis l'an 2000, il se peut également que Moscou ne soit pas en mesure de fournir des données exactes ou que le gouvernement ne soit pas prêt à faire face à l'éventuelles tempête politique que déclencherait la découverte de réalités dérangeantes par des étrangers à qui il aurait permis d'inspecter ses installations biologiques⁶². D'autres motifs possibles de ce manque de transparence de la part des Russes pourraient être de nature économique, comme la volonté de préserver des emplois dans l'industrie de la défense, les profits et la balance des paiements entre l'État et l'industrie, et le désir d'économiser les coûts de destruction de ces armes⁶³. On pourrait aussi invoquer des raisons psychologiques comme le désir d'exercer une certaine pression ou d'acquiescer de l'influence sur une région ou un pays en particulier, et la nécessité de conserver de puissants moyens de défense dans certains domaines alors que les autres sont démantelés⁶⁴. Il paraît évident que seules des solutions politiques à ces incertitudes pourraient permettre aux membres du partenariat mondial d'obtenir l'accès et les rensei-

gnements dont ils ont besoin pour remplir leur mission de mettre en sûreté les armes biologiques, un effort qui n'a fait qu'« à peine effleurer le problème jusqu'ici⁶⁵ ».



Destruction d'un bombardier stratégique supersonique Tupolev TU-22 Backfire le 12 novembre 2002.

Conclusion

Dans l'ensemble, depuis la naissance du partenariat mondial à Kananaskis en 2002, des progrès considérables ont été réalisés dans plusieurs secteurs, tandis que d'importants travaux doivent encore être entrepris dans d'autres domaines pour faire en sorte que les terroristes ne puissent pas intercepter d'armes de destruction massive, ce qui est l'objectif final du partenariat. Afin d'assurer la réussite du Programme et de justifier de façon convaincante les dépenses additionnelles des États donateurs comme le Canada, et en encourageant fortement de nouvelles, il importe de régler plusieurs problèmes. On doit résoudre les questions de transparence et d'accès en Russie pour être en mesure d'assurer adéquatement la coordination et la mise en œuvre des projets du partenariat selon les priorités établies par les États donateurs et leur personnel si l'on compte atteindre les objectifs que l'on s'est fixés pour 2012. Il faut accorder une plus grande priorité, davantage de fonds et une attention accrue à la mise en œuvre des projets sur le terrain dans les secteurs comme les installations d'armement nucléaire et radiologique où l'on sait que la sûreté des armes est déficiente et a même été compromise dans certains cas. La Russie doit aussi partager de l'information sur les installations d'armement biologique parce que l'on ne connaît qu'approximativement leur degré de vulnérabilité et peu de mesures ont été prises sur le terrain pour éliminer les risques. Il faut qu'il y ait davantage de coordination et de supervision internationales et interinstitutions afin d'accroître l'efficacité en éliminant les chevauchements inutiles et les lacunes dans les activités de sécurité. On doit obliger les États donateurs, y compris les États-Unis, à honorer leurs engagements pour que les fonds puissent être convertis plus rapidement en projets durables comme la création

« Les silence des Russes à ce chapitre peut s'expliquer de diverses façons. »

d'emplois pour les scientifiques⁶⁶. Enfin, et ce n'est pas le moins important, il importe de démêler les questions de responsabilité et de fiscalité car elles ont aussi ralenti la mise en œuvre des projets et ajouté au « fardeau bureaucratique dans les pays donateurs⁶⁷ ».

Cependant, même si l'on parvient à résoudre ces problèmes rapidement, il se peut fort bien que le partenariat mondial ait à se prolonger au-delà de son échéance de 2012 et de son plafond de 20 milliards de dollars. À savoir si cette éventualité passerait pour un échec, on n'en sait rien, car le réel succès du Programme ne pourra se mesurer qu'une fois que sera éliminée la menace que posent les armes de destruction massive non sécurisées en Russie. D'ici là, le Canada continue de contribuer résolument aux projets du partenariat mondial, mais ses finances ne sont pas inépuisables, malgré les plus récentes annonces d'affectations de fonds, faites en juin 2009⁶⁸. Le Canada a en outre exhorté tous les participants à traduire leurs

promesses de financement en activités concrètes car « la prestation d'une aide prévisible, coordonnée, ciblée et efficace est un des facteurs essentiels à la réussite d'un projet⁶⁹ ». Le Canada s'est attiré des éloges pour avoir mis en place des cadres juridiques en Russie et versé des fonds dans plusieurs domaines où des projets ont été achevés. Ces progrès doivent servir d'exemple aux autres pays donateurs de ce qui est possible lorsque le leadership et les ressources nationales sont mobilisés à leur plein potentiel⁷⁰. Le partenariat mondial et le Canada sont confiants de pouvoir remplir leurs engagements, de façon que les investissements comme le milliard de dollars promis par le Canada (dont 526 millions dépensés à ce jour⁷¹) achèteront bien plus que la simple reconnaissance internationale et assureront plutôt la mise en œuvre de projets plus porteurs et durables afin de réaliser l'objectif de sécurisation et de destruction des armes et des matières connexes en Russie.

RMC



Chefs d'Etat lors du récent sommet du G8 à LAquila, en Italie, le 9 juillet 2009.

NOTES

1. Yuri E. Federov, « Nuclear Dilemmas in the 21st Century », dans Michael Intriligator, A. Nikitin & Majid Tehranian (dir.), *Eurasia: A New Peace Agenda*, Amsterdam : Elsevier, 2005, p. 111.
2. Gary K. Bertsch et William C. Potter (dir.), *Dangerous Weapons. Desperate States: Russia, Belarus, Kazakhstan, and Ukraine*, New York : Routledge, 1999, p. 3.
3. Jo L. Husbands, « Conventional Weapons », dans Jeffrey Larsen (dir.), *Arms Control: Cooperative Security in a Changing Environment*, Boulder : Lynne Rienner, 2002, p. 166.
4. Bertsch et Potter, p. 4.
5. *Ibid.*
6. « Memorandum of Understanding between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics Regarding the Establishment of a Direct Communications Link », 20 juin 1963, *Collection des traités des Nations Unies*, <http://untreaty.un.org/untfs/1_60000/13/37/00025811.pdf>, consulté le 22 juin 2009.
7. Henry F. Cooper, « ABM Treaty Costs: Prepared Testimony of Henry F. Cooper before the Senate Foreign Relations Committee », 26 septembre 1996, *Federation of American Scientists*, <http://www.fas.org/spp/starwars/congress/1996_h/960926c.htm>, consulté le 22 juin 2009.
8. Susan Willet, *Costs of Disarmament-Disarming the Costs: Nuclear Arms Control and Nuclear Rearmament*, Genève : Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, 2003, p. 15-20.
9. Bertsch et Potter, p. 5.
10. Guy B. Roberts, « Cooperative Security Measures », dans Larsen, p. 183-192.
11. Kirsty Scott, « Leak Shows Nuclear Trafficking Doubled », dans *The Guardian*, 14 mai 2001.
12. Vladimiroutine, « Telegram of Condolence to US President George W. Bush », 11 septembre 2001, *President of Russia Official Web Portal*, <<http://www.kremlin.ru/eng/text/news/2001/09/136023.shtml>>, consulté le 22 juin 2008.
13. Alexei G. Arbatov, « Superterrorism-Implications for a New Security Strategy », dans Intriligator et coll., p. 95.
14. Valentin Soboles, « We Must Combat the Sources of Terrorism, Not its Consequences », dans *Iaderny Kontrol*, vol. 10, no 3-4 (2005), p. 19-20; Arbatov, p. 95-96.
15. « Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership, Vol. 4: Russian Perspectives and Priorities », Washington : Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 5.
16. *Resolution 1373*, 28 septembre 2001, Conseil de sécurité des Nations Unies, <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/S01/557/44/PDF/N0155744.pdf?OpenElement>>, consulté le 23 juin 2009.
17. « Le Partenariat mondial du G8 contre la prolifération », <<http://www.g8.int/fr/2001/09/136023.shtml>>, consulté le 22 juin 2008.

- ération des armes de destruction massive et des matières connexes », 27 juin 2002, *Déclaration des dirigeants du G8, Sommet de Kananaskis 2002*, <http://www.canadainternational.gc.ca/g8/summit-sommet/2002/global_partnership-partenariat_mondial.aspx?lang=fr>, consulté le 23 juin 2009.
18. Ronald M. Behringer, « Middle Power Leadership on the Human Security Agenda », dans *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no 3 (2005), p. 309.
19. Sean M. Maloney, *Learning to Love the Bomb: Canada's Nuclear Weapons during the Cold War*, Washington : Potomac, 2007, p. xvii-xix.
20. Steven Kendall Holloway, *Canadian Foreign Policy: Defining the National Interest*, Peterborough (Ontario) : Broadview, 2006, p. 10; Brian Buckley, *Canada's Early Nuclear Policy: Fate, Chance, and Character*, Kingston : McGill-Queen's University Press, 2000, p. 128.
21. John Hay, « Canada », dans *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership. Vol. 2: International Responses*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 6.
22. « Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction », 18 septembre 1997, *International Campaign to Ban Landmines*, <<http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Treaty-Text-in-Many-Languages/French/>>, consulté le 23 juin 2009.
23. Hay, p. 6.
24. Bogdan Burudu et Dragoș Popa, « Canada-Russia Relations: A Strategic Partnership? », dans Andrew F. Cooper et Dane Rowlands (dir.), *Canada among Nations, 2005: Splitting Images*, Kingston : McGill-Queen's University Press, 2005, p. 191.
25. *Programme de partenariat mondial*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada (MAECI), <http://www.international.gc.ca/gpp-ppn/global_partnership-partenariat_mondial.aspx>, consulté le 23 juin 2009.
26. Burudu et Popa, p. 191.
27. Hay, p. 6.
28. « Shchuch'ye, Kurgan Region: Chemical Weapons Destruction Facility », *Global Security*, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/russia/shchuchye.htm>>, consulté le 23 juin 2009; Paul F. Walker et Janina de Guzman, « Implementing Chemical Weapons Destruction in Russia: An Investigation of Best Practices in WMD Demilitarization », *Strengthening the Global Partnership Project* (février 2006), <<http://www.sgpproject.org/publications/SGPIssueBrief/Walker-deGuzman%20Final.pdf>>, consulté le 23 juin 2009.
29. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada pour réduire la menace des armes de destruction massive. Rapport annuel 2006-2007*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada (MAECI), <http://www.international.gc.ca/cip-pci/assets/pdfs/library/GPX_AnnualReport_07-fr.pdf>, consulté le 23 juin 2009, p. 12-13.
30. Walker et de Guzman.
31. David Filipov et Anna Dolgov, « Push to Guard Arms in Russia at Risk », dans le *Boston Globe*, 26 avril 2004.
32. Christina Chuen, « Submarine Dismantlement Assistance », avril 2004, *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, <http://www.nti.org/research/c3_43a.htm>, consulté le 25 juin 2009; *Report on the G8 Global Partnership*, 2007 G8 Heiligendamm Summit Documents, <http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/_g8-summit/anlagen/gp-report-final.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/gp-report-final>, consulté le 25 juin 2009.
33. *Report on the G8 Global Partnership: Annex A*, 2008 G8 Hokkaido Summit Documents, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_12_02_en.pdf>, consulté le 25 juin 2009, p. 5.
34. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 14 et 36; *The NDEP's Nuclear Waste Challenge*, Northern Dimension Environmental Project, <<http://www.ndep.org/home.asp?type=nh&pageid=20>>, consulté le 25 juin 2009.
35. The NDEP's Nuclear Waste Challenge.
36. Christina Chuen, « Coordinating Submarine Dismantlement Assistance in Russia », septembre 2004, *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, <http://www.nti.org/c_press/analysis_subs_090104.pdf>, consulté le 25 juin 2009.
37. Christina Chuen, « Russian Nuclear-Powered Submarine Dismantlement and Related Activities: A Critique », mai 2004, *James Martin Center for Nonproliferation Studies*, <<http://cns.mis.edu/stories/070524.htm>>, consulté le 25 juin 2009.
38. *Ibid.*
39. *Ibid.*
40. *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological, and Chemical Arms. Final Report*, Stockholm : Weapons of Mass Destruction Commission, 2006, p. 83.
41. « Assessing the G8 Global Partnership: From Kananaskis to St. Petersburg », juillet 2006, *Center for Strategic and International Studies*, <<http://csis.org/publication/assessing-g-8-global-partnership-kananaskis-st-petersburg>>, consulté le 25 juin 2009.
42. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 17.
43. *Report on the G8 Global Partnership*, Heiligendamm Summit Documents, p. 2.
44. *Report on the G8 Global Partnership: Annex A*, Hokkaido Summit Documents, p. 5.
45. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 18-19; « Nuclear Security Fund » (2007), *International Atomic Energy Agency*, <<http://www-ns.iaea.org/security/nst.htm>>, consulté le 25 juin 2009.
46. « Global Partnership Scorecard (2006) », *Strengthening the Global Partnership Project* <<http://www.sgpproject.org/publications/GPScorecard2006.pdf>>, consulté le 25 juin 2009.
47. « Assessing the G8 Global Partnership: From Kananaskis to St. Petersburg », p. 8.
48. Will Stewart, « Russia Foils Atomic Smugglers », dans le *Telegraph*, 4 janvier 2008.
49. Lawrence Scott Sheets et William J. Broad, « Smugglers Plot Highlights Fear over Uranium », dans le *New York Times*, 25 janvier 2007.
50. « Moscow Lashes out at Georgia over Uranium Sale », *Associated Press*, 27 janvier 2007; Jim Heintz, « Russian City May Be Source for Uranium », *Associated Press*, 27 janvier 2007.
51. « Partenariat mondial du G8 », *Déclaration des dirigeants du G8, Sommet de Kananaskis 2002*.
52. Victor Alessi, « The Brain Drain Problem », dans *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership. Vol. 2: The Challenges*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 17; *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 20-21.
53. Alessi, p. 17; *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 20-21.
54. « Global Partnership Scorecard (2006) », p. 12.
55. *Ibid.*; Alessi, p. 6.
56. « Vision, Mission, Near-Term Strategy (2008) », *Centre des sciences et de la technologie en Ukraine*, <<http://www.stcu.int/weare/MissionStatement/mission/index.php>>, consulté le 25 juin 2009; *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 34.
57. « Global Partnership Scorecard (2006) », p. 12.
58. Alessi, p. 21-22.
59. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 25.
60. *Weapons of Terror*, p. 112.
61. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 25-29; « Global Partnership Scorecard (2006) », p. 11.
62. « Global Partnership Scorecard (2006) », p. 10-11.
63. *Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons: An Action Agenda for the Global Partnership. Vol. 4: Russian Perspectives and Priorities*, Washington : Center for Strategic and International Studies, 2003, p. 126-129.
64. Herbert Wulf, « Transparency in Armaments and Other Confidence Building Measures », dans Jozef Goldblat (dir.), *Nuclear Disarmament: Obstacles to Banishing the Bomb*, Londres : IB Tauris, 2000, p. 94.
65. *Ibid.*
66. Michele A. Flournoy, « The G8 Global Partnership: Successes and Shortcomings: Testimony before the United States House of Representatives Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation », 30 juin 2005, *Center for Strategic and International Studies*, <http://www.globalsecurity.org/wmd/library/congress/2005_h050630-flournoy.pdf>, consulté le 26 juin 2009, p. 10.
67. *Ibid.*, p. 2.
68. « Global Partnership Scorecard (2006) », p. 12.
69. En préambule au Sommet du G8 de juillet 2009 à L'Aquila, les ministres des Affaires étrangères du G8 se sont réunis à Trieste, en Italie, le 26 juin. Le ministre canadien des Affaires étrangères Lawrence Cannon a alors annoncé un élargissement de la portée géographique du Programme de partenariat mondial hors des frontières de l'ancienne Union soviétique, déclarant que cette expansion allait permettre au Canada de s'attaquer à la prolifération des armes de destruction massive – là où elle pose les menaces les plus importantes. Le Canada continuera de financer les projets en cours, affectant 180 millions de dollars à la mise à niveau des systèmes de protection physique dans sept usines nucléaires russes, au transport sécuritaire des matières nucléaires, à la conception technique d'une nouvelle installation de confinement biologique à Bichkek, au Kirghizistan, et au démantèlement de cinq autres sous-marins nucléaires. Voir « Le Canada annonce une contribution financière visant à réduire la menace des armes de destruction massive et élargit la portée géographique du Programme de partenariat mondial », 26 juin 2009, *ministère des Affaires étrangères et du Commerce international Canada*, <http://w01.international.gc.ca/minpub/publication.aspx?publication_id=387317&lang=fra&docnum=178>, consulté le 27 juin 2009.
70. *Programme de partenariat mondial – Une contribution tangible du Canada*, p. 37.
71. Flournoy, p. 4.
72. « Le Canada annonce une contribution financière »,



Une vieille femme marche dans le camp de personnes déplacées de Kiroliwre en s'appuyant sur un bâton, 10 décembre 2007.

« D'ABORD, ON SE BOUCHE LE NEZ, PUIS ON DEMANDE JUSTICE. » L'APPLICATION DE L'APPROCHE EN DOUCEUR DANS LES OPÉRATIONS MENÉES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO EN VERTU DU CHAPITRE VII DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

par Larry Aitken

Le conflit en bref

Le conflit qui déchire la République démocratique du Congo est à bien des égards typique de l'Afrique post-coloniale. Il a dans ses antécédents la longue administration coloniale de la Belgique, qui a souvent été brutale, l'indépendance précipitée et fragile qui s'ensuit et qui offrait un faible espoir de démocratisation, et dans les 22 années passées sous la botte d'un dictateur tyrannique, Mobutu Sese Seko. Aux derniers jours du règne de Mobutu, une nouvelle démocratie a commencé à émerger, mais les guerres civiles ont vite fait s'évanouir ces lueurs d'espoir. L'arrivée de plus de 10 000 rebelles hutus associés au génocide rwandais de 1994¹, et l'exploitation effrénée des ressources naturelles du Congo par les pays voisins et certains consortiums multinationaux n'ont fait qu'exacerber les conflits internes.

Au cours des deux dernières décennies, le pays a été ravagé par deux guerres. La première guerre du Congo (1996-1997) a pris fin lorsque des rebelles soutenus par des pays voisins comme l'Ouganda et le Rwanda ont renversé le président Mobutu Sese Seko. Le chef rebelle Laurent-Désiré Kabila s'est alors proclamé président et a redonné au Zaïre le nom de République démocratique du Congo. Cette première guerre a constitué le fondement de la deuxième guerre du Congo qui a éclaté peu après, le 2 août 1998. Aussi connu sous les noms de guerre mondiale d'Afrique et de grande guerre d'Afrique, ce

Le brigadier-général à la retraite Larry Aitken, OMM, CD, officier des transmissions et vétéran de la Mission d'observation des Nations Unies au Congo, est l'ancien directeur du perfectionnement professionnel et le commandant intérimaire actuel de l'Académie canadienne de la Défense.

conflit s'est officiellement terminé quand le gouvernement de transition de la République démocratique du Congo a pris le pouvoir en 2003, mais ses répercussions continuaient de poser la menace d'une troisième guerre. C'est le conflit le plus important de l'histoire de l'Afrique moderne et l'un des plus meurtriers depuis la Deuxième Guerre mondiale. Huit pays africains et au moins 25 groupes armés ont été directement engagés dans ce conflit, et 3,9 millions de personnes sont mortes, principalement de famine et de maladie. Des millions d'autres ont été déplacées ou ont cherché refuge dans des pays avoisinants². En août 1999, la résolution 1258 du Conseil de sécurité de l'ONU autorisait la Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) à participer au processus de paix visant à mettre un terme à cette guerre³.

Six mois plus tard, la résolution 1291 du Conseil de sécurité autorisait le déploiement de 5537 militaires en République démocratique du Congo, dont 500 observateurs, qui avaient un mandat ambitieux : surveiller l'application de l'accord de cessez-le-feu et le redéploiement des forces belligérantes; élaborer un plan d'action pour appliquer l'accord conclu, collaborer avec toutes les parties pour obtenir la libération de tous les prisonniers de guerre et militaires capturés ainsi que la restitution de toutes les dépouilles; faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et seconder le facilitateur du dialogue national⁴. En vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité autorisait la MONUC à prendre, dans les zones de déploiement de ses bataillons d'infanterie, les mesures nécessaires pour protéger le personnel, les installations et le matériel de l'ONU, assurer la sécurité et la libre circulation de son personnel et protéger les civils menacés de violences physiques imminentes.

Le déploiement des casques bleus s'est fait graduellement : il a commencé par l'arrivée sur le terrain de 90 observateurs des Nations Unies en 1999 et s'est poursuivi petit à petit jusqu'au déploiement raté à Bunia, en 2003, qui a montré que l'ONU avait peu de pouvoir contre plusieurs milliers de belligérants et de nombreux groupes rebelles si ses troupes ne disposaient pas d'une plus grande puissance de feu. La mort de deux observa-

“Plus tard, à la veille des élections, 18700 militaires seraient déployés.”

**ard, à la
élections,
militaires
déployés.** »

teurs des Nations Unies et la perte de contrôle à Bunia ont incité le Conseil de sécurité à faire passer à 10 800 le plafond d'effectifs au Congo⁵. Plus tard, à la veille des élections, 18 700 militaires seraient déployés⁶. Cependant, dans un pays aussi grand que le Congo, cela représente moins d'un casque bleu pour 125 kilomètres carrés, sans compter les 10 730 kilomètres de frontières. À titre comparatif, la mission des Nations Unies conduite par l'OTAN au Kosovo a déployé 2,6 soldats par kilomètre carré; en Sierra Leone, c'est un soldat de l'ONU pour quatre kilomètres carrés et en Haïti, un casque bleu pour trois kilomètres carrés. Les planificateurs militaires de la MONUC avaient demandé que les effectifs soient de 32 000, ou huit brigades; le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU avait demandé 24 500 militaires, mais en fin de compte le nombre total de participants à la mission de soutien aux élections de 2006 n'a été que de 17 400⁷. La Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo allait vite constater que, faute d'effectifs militaires suffisants pour mener à bien l'« établissement de la paix », elle devait s'engager dans le processus opérationnel de stabilisation avec l'aide des forces armées de la République démocratique du Congo.

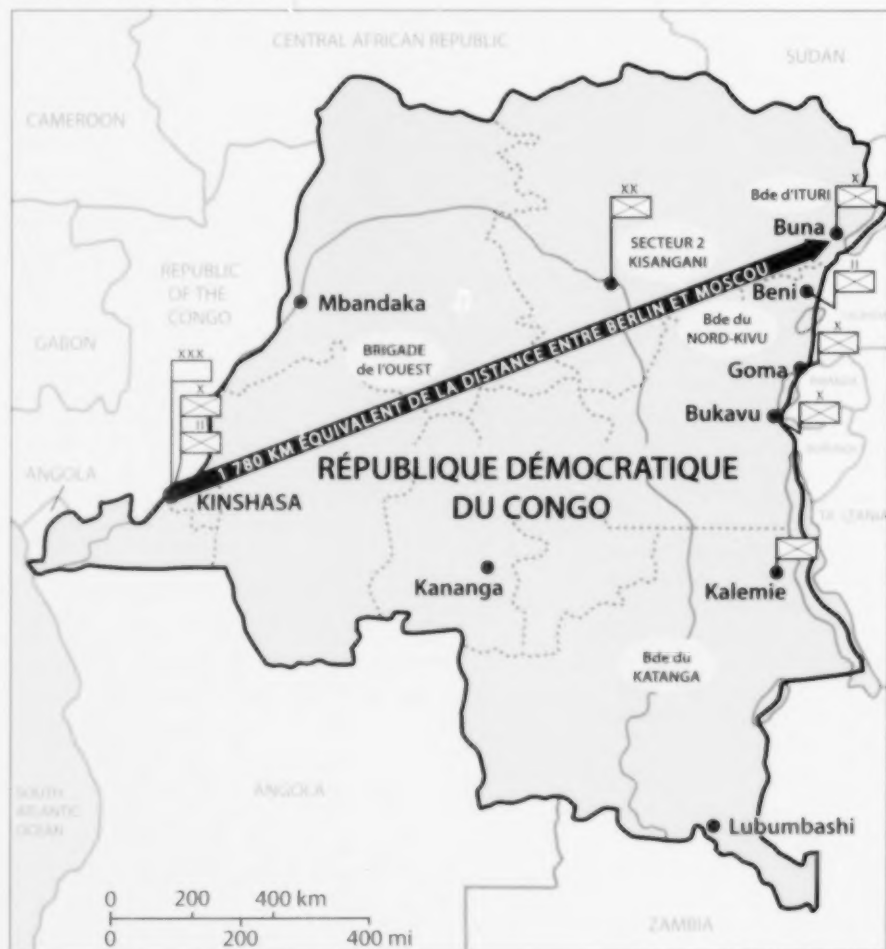


Tableau 1 : Déploiement de la MONUC

Politiquement, le pays s'était réjoui à l'amorce du mouvement de démocratisation en 1980, mais Mobutu a vite réprimé ce mouvement et emprisonné ses dirigeants. Avec le renversement de Mobutu par Laurent Désiré Kabila, les pouvoirs passaient d'un dictateur à un autre; la démocratie devrait attendre la fin des guerres. Le siège du pouvoir était aussi l'épicentre de l'activité sismique sur la scène politique : l'assassinat du président Kabila en 2001 a presque précipité le pays dans une autre guerre intestine. L'accord global de transition en République démocratique du Congo, négocié par l'entremise de l'Afrique du Sud et signé à Pretoria le 16 décembre 2002, comprenait une feuille de route menant à des élections, une entente entre les parties belligérantes congolaises les engageant à faciliter la transition du pouvoir et un accord de désarmement⁸. L'entente sur le partage du pouvoir, connue sous le nom « 1+4 », a permis de stabiliser la politique du pays et a donné l'impulsion nécessaire pour désarmer plus de 200 000 combattants dans le cadre du processus de désarmement, démobilisation et rapatriement, et pour prendre des dispositions à l'égard des combattants étrangers dans le cadre du programme de désarmement, démobilisation, rapatriement, réintégration et réinstallation. Les réformes politiques, économiques et, plus tard, du secteur de la sécurité ouvriraient donc la voie à la stabilité.

Application du mandat en vertu du chapitre VII

La résolution 1565 du Conseil de sécurité des Nations Unies, adoptée le 1^{er} octobre 2004, donnait à la MONUC un solide mandat l'autorisant, en vertu de l'article VII de la Charte, à recourir à la force préventive pour protéger les civils, rétablir la sécurité et désarmer les combattants. À ce mandat se sont ajoutées, au lendemain des élections nationales de 2006, les tâches suivantes :

- assurer la stabilité et la sécurité dans le pays;
- consolider la démocratie et faciliter l'efficacité de la gouvernance;
- participer au processus de paix dans la région⁹.

Le 1^{er} juillet 2003, Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, a donné au diplomate américain William Lacy Swing le rang de secrétaire général adjoint et l'a nommé représentant spécial du secrétaire général pour la République démocratique du Congo¹⁰. Swing a joué un rôle décisif dans la transition du pouvoir dans ce pays. C'est lui qui a formulé cette phrase qui caractériserait l'interaction fructueuse de la MONUC avec le pays hôte : « D'abord, on se bouche le nez, puis on demande justice. »

La stratégie portait sur trois fronts : un engagement sur le plan diplomatique par l'entremise du Comité international d'accompagnement de la transition; un engagement avec chacun des signataires de l'entente « 1+4 » sur le partage du pouvoir et avec la commission électorale; la collaboration

avec les autorités nationales pour contribuer au processus de désarmement, démobilisation et rapatriement. La mission de soutien militaire devait :

« empêcher que le processus de transition soit menacé, grâce à des opérations proactives, particulièrement dans l'Est, afin d'améliorer la sécurité et de créer des conditions favorables à la stabilité post-électorale et à la réduction de l'ingérence des réfractaires¹¹. »

Cela se traduisait par un plan de campagne militaire à trois volets (voir tableau 2). Il fallait :

- a. Contribuer aux processus de réforme du secteur de la sécurité en instruisant 18 brigades des forces armées congolaises et dans le cadre du processus de désarmement, démobilisation et rapatriement.
- b. Obliger les groupes armés à se rendre et à participer au processus de désarmement, démobilisation et rapatriement.
- c. Protéger le personnel et les installations des Nations Unies, la population en danger, et les frontières du pays contre l'entrée illégale de groupes armés.

Qui soutenir?

La question la plus cruciale qui se pose dans ce genre de situation est de savoir qui soutenir. Même si le gouvernement de transition avait un mandat, le président détenait d'importants pouvoirs et était souvent en conflit, directement ou indirectement, avec ses quatre vice-présidents, dont certains étaient très peu recommandables; l'un d'entre eux serait même inculpé pour crimes contre l'humanité par la Cour pénale internationale¹². Mais, comme ces chefs de milices avaient fait la paix avec le gouvernement, ils étaient « les seuls pions sur l'échiquier ». L'ONU devait se montrer neutre, encourageant les compromis et la conciliation entre les parties, tout en n'étant pas indifférente au conflit. Un des problèmes les plus sérieux qui s'est posé est survenu lorsque la Garde républicaine du président a attaqué la résidence du vice-président, Jean-Pierre Bemba, le 20 août 2006.

Malheureusement pour les forces gouvernementales, le chef de la mission onusienne et 12 membres du Comité international d'accompagnement de la transition étaient alors en visite chez Bemba et se sont trouvés « pris entre deux feux »¹³. Il était clair que l'ONU devait intervenir et avait l'autorité de le faire, et, quelques heures plus tard, la Brigade de l'Ouest de la MONUC et la

force de l'Union européenne (EUFOR) sont parvenues à faire cesser l'attaque et à convaincre les forces gouvernementales de se retirer. Les Nations Unies devaient veiller à ce que toutes les parties signataires du processus de paix reçoivent un appui impartial pour qu'elles aient une marge de manœuvre politique.

« La question la plus cruciale qui se pose dans ce genre de situation est de savoir qui soutenir. »

L'aide au gouvernement souverain

Consciente de la vulnérabilité et de la sensibilité du nouveau gouvernement face aux médias internationaux, la MONUC a choisi de ne pas le critiquer ouvertement. Le représentant

adversaires politiques du président. Plus tard, une fois ces véhicules rendus dans la capitale, à Kinshasa, les observateurs onusiens les ont constamment gardés à l'œil. On a aménagé des positions d'arrêt avec obstacles antichars pour empêcher le déploiement rapide des blindés au cœur de la

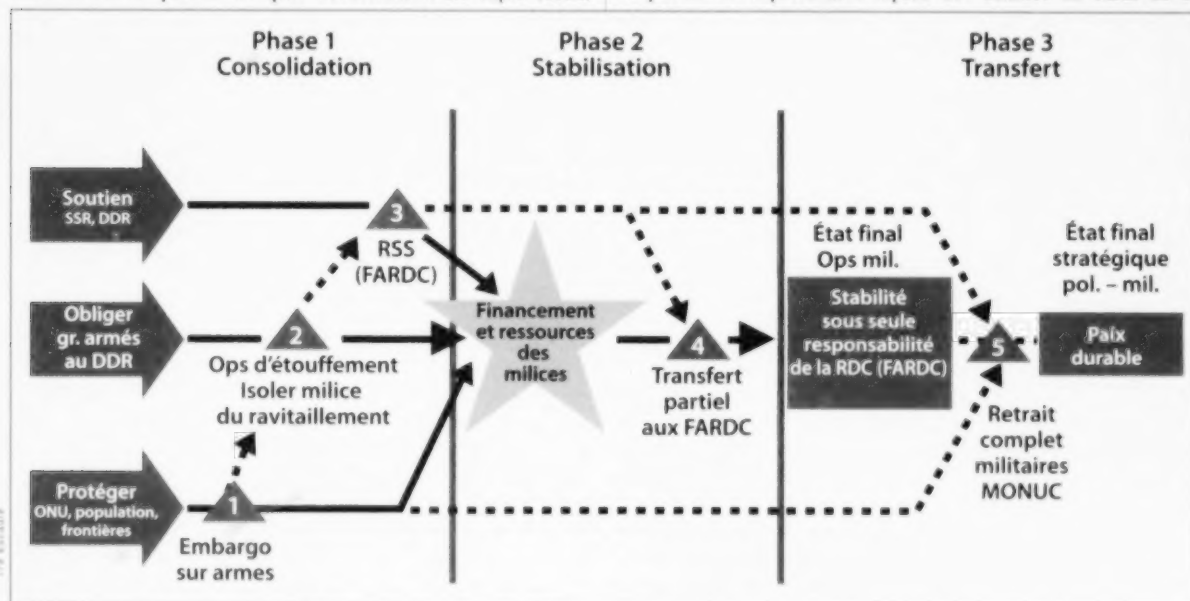


Tableau 2: Plan de campagne militaire

spécial du secrétaire général faisait tout, lui aussi, pour que les Nations Unies ne remplacent pas, mais aident le gouvernement. Comme il s'agissait du gouvernement souverain d'un pays qui venait de traverser une guerre et qui gardait de mauvais souvenirs du régime colonial, c'était la priorité. La MONUC a donc décidé de coopérer avec le gouvernement plutôt que de l'embarrasser publiquement. Au lendemain des soulèvements sanglants de la guerre civile à Kinshasa et du groupe politico-religieux Bundu Dia Kongo dans le Bas-Congo, la mission des Nations Unies a rapporté les résultats de ses enquêtes sur la situation des droits humains au gouvernement, et non à la presse. Et, même si elle a été vertement critiquée pour cette approche, l'ONU s'est assurée que ces enquêtes ne critiquent pas ouvertement le gouvernement. Le représentant spécial rencontrait les dirigeants du gouvernement à huis clos pour discuter de tous les aspects des violations présumées des droits de la personne.

Il ne faut pas défier directement le gouvernement

C'était un principe difficile à respecter, surtout quand on a appris que le gouvernement menait des opérations en sous-main. En septembre 2006, les observateurs des Nations Unies dans la ville portuaire de Matadi ont découvert qu'une cargaison de chars et de véhicules blindés de transport de troupes avait été débarquée dans un entrepôt du port. Le gouvernement, qui violait apparemment l'embargo sur les armes imposé par l'ONU, a d'abord nié qu'il était propriétaire de ces véhicules, et a déclaré par la suite qu'il s'agissait d'une acquisition légitime effectuée par le gouvernement précédent. La MONUC considérait que ce matériel pouvait causer l'échec de la paix si la garde républicaine s'en servait contre les

ville, mais les règles d'engagement des casques bleus ne prévoyaient que l'autodéfense. Le lieutenant-général Gaye estimait que, si les forces de l'ONU s'attaquaient aux troupes gouvernementales, elles perdraient l'appui du gouvernement et que la mission échouerait. Il pensait avec justesse que les troupes gouvernementales n'ouvriraient pas le feu contre les casques bleus.

Il faut que le dialogue se poursuive : tant qu'on se parle, on ne s'entretue pas

À la suite du soulèvement armé d'août 2006, les dirigeants des factions belligérantes à Kinshasa ont signé un accord de cessez-le-feu et se sont entendus sur deux mesures essentielles. Une équipe de vérification composée de membres de la MONUC, de l'EUFOR, de la police nationale congolaise, des forces armées de la République démocratique du Congo et de représentants des parties en guerre, patrouillerait le centre-ville de Kinshasa pour faire respecter l'accord, et une Commission conjointe a été mise sur pied pour enquêter sur les causes des hostilités¹⁴. Le dialogue direct et quotidien entre les parties concernées permettait de poursuivre les discussions sur les principaux points à l'ordre du jour et de s'assurer qu'un mécanisme d'enquête pourrait examiner les affirmations de chaque partie. Grâce à cet « engagement rapproché », toutes les allégations étaient traitées et les rumeurs ne devenaient pas incontrôlables. Les patrouilles et enquêtes conjointes, ainsi que les réunions de vérification se sont poursuivies pendant quelques mois et ont cessé en décembre, après la constitution du gouvernement national au deuxième tour de scrutin. Durant ce temps, elles ont maintenu la paix à Kinshasa.

Il faut prendre des mesures pour protéger la population

Bien qu'un mandat en vertu du chapitre VII permette et demande même aux Nations Unies d'agir quand des civils sont menacés de violences physiques, les casques bleus étaient très dispersés en République démocratique du Congo, trop éparpillés pour réagir de manière efficace dans tout le pays. Ce qui compliquait encore davantage leur travail, c'était que les principaux auteurs de violations des droits humains étaient les membres des institutions nationales de sécurité, plus précisément des forces armées et de la police nationales. L'ONU n'avait pas le pouvoir d'arrêter ces personnes et toute intervention l'aurait mise en conflit direct avec le gouvernement. Par conséquent, la MONUC s'est arrangée pour tenir le gouvernement responsable en lui rapportant les cas de violation des droits humains tout en s'efforçant d'y mettre fin par l'entremise de l'instruction et des opérations conjointes. La réforme du secteur de la sécurité, bien qu'elle fût la pièce maîtresse du plan, prendrait des années mais pouvait déjà être lancée grâce à des mesures prises conjointement par les forces des Nations Unies et de la République démocratique du Congo. Ces forces ont bâti une doctrine commune, axée non seulement sur le commandement et le contrôle et sur le soutien logistique des opérations, mais surtout sur les moyens de faire cesser les abus partout où ils étaient rapportés. L'armée et la police nationale congolaises étaient tenues d'intervenir, de procéder aux arrestations et d'enquêter sur tous les cas de violation des droits humains qui avaient été notés. De plus, les cas d'abus rapportés par les observateurs militaires ou les organisations non gouvernementales étaient officiellement transmis chaque mois au gouvernement. Malheureusement, ces listes étaient toujours assez longues et les autorités prenaient rarement des mesures.

Il faut comprendre que la neutralité n'est pas l'impartialité

Être neutre signifie que l'on reste à ne rien faire en disant : « Ça n'a rien à voir avec moi », tandis qu'être impartial veut dire qu'on observe la situation, qu'on l'évalue et qu'on passe à l'action¹⁵. Les forces de l'ONU sont impartiales mais pas neutres. Quand les Nations Unies ont bluffé sans intervenir, comme à Bukavu et à Bunia en 2003, des centaines de personnes sont mortes et les émeutes qui ont éclaté dans la capitale, à plus de 1500 kilomètres de là, ont menacé la sécurité du personnel international et ébranlé les fondations de la mission des Nations Unies. Lorsque la milice de Laurent Nkunda a lancé une opération semblable en décembre 2006, les casques bleus sont intervenus rapidement et sans hésitation avec toute la force militaire de la brigade indienne, ce qui incluait des hélicoptères de combat MI-24 *Hind*, pour éviter la perte d'une ville essentielle. Dans les jours qui ont suivi, la popularité des Nations Unies a atteint un sommet sans précédent dans le pays, car la population avait vu les casques bleus intervenir pour la protéger.

Il faut aider la direction du gouvernement

Le représentant spécial du secrétaire général, William Swing, et le lieutenant-général Gaye avaient soin de ne pas être amenés à résoudre des problèmes pour le gouvernement. En revanche, ils participaient aux mesures prises par le gouvernement. Les opérations militaires étaient entreprises conjointement et, même si les Nations Unies avaient à fournir un soutien logistique supplémentaire aux forces armées congolaises, la MONUC n'agissait pas indépendamment de celles-ci dans les opérations menées contre les milices. Quand on lui a demandé d'intervenir contre le général Nkunda au Nord-Kivu, elle n'est



Des policiers montent la garde auprès d'un hélicoptère léger des soldats de la MONUC après un atterrissage d'urgence au village d'Iga Barrière, près de Bunia, le 1er novembre 2006.

pas passée unilatéralement à l'action car cela aurait exposé le personnel de l'ONU et des ONG aux attaques des forces rebelles et entraîné une escalade militaire alors qu'un compromis politique s'imposait. Elle n'a pas communiqué avec les chefs des forces rebelles et ne les a pas rencontrés sans l'accord et l'aide du gouvernement national.

Il faut intervenir si nécessaire et ne pas échouer

À plusieurs occasions, la MONUC a dû agir à l'encontre des volontés du président pour assurer la paix et la stabilité. Elle est intervenue pour sauver des vies dans la population locale, pour empêcher l'escalade de la violence et pour que la passation des pouvoirs aux autorités civiles se fasse correctement. Au cours des années de violence et de soulèvements sanglants, le gouvernement avait été enclin à envoyer son armée mal entraînée pour résoudre des troubles que ses forces policières n'arrivaient pas à contenir, ce qui ne faisait qu'exacerber la situation et déclencher une escalade de troubles et d'interventions militaires trop musclées. La MONUC a donc dû envoyer des militaires et des policiers (spécialistes du contrôle des foules) dans divers points chauds du pays, de Kinshasa au Bas-Congo, à l'est, et à Mbuji-Mayi, dans l'intérieur. L'arrivée des casques bleus avait un effet apaisant. Aucune des parties n'ouvrait le feu sur les forces des Nations Unies et les affrontements cessaient. La phase finale des interventions consistait à ouvrir des enquêtes sur les violations des droits humains

le plus tôt possible après les événements. Ces enquêtes, qui révélaient souvent des problèmes systémiques au sein des forces de sécurité, constituaient les seuls rapports impartiaux sur lesquels toutes les parties au gouvernement pouvaient se baser pour prendre des mesures. Les événements de 2003 avaient clairement montré que, si l'ONU décidait d'intervenir, elle devait le faire avec une force de feu, un mandat et un entraînement suffisants pour maîtriser la situation. L'arrivée des forces armées de l'Union européenne en 2006 pour collaborer au processus électoral a montré sans équivoque que cette leçon avait été retenue.

Emploi des réserves de la force onusienne et communication des intentions

Étant donné la superficie de la République démocratique du Congo et le petit nombre d'effectifs des Nations Unies, la MONUC a souvent été obligée d'envoyer les réservistes de ses forces et les réserves divisionnaires dans diverses parties du pays, d'un point chaud à un autre, pour rétablir la paix et la stabilité. Il fallait au moins 36 heures pour déplacer d'urgence un bataillon d'une région à l'autre et, compte tenu de l'état épouvantable du réseau routier, les transports de troupes se faisaient presque toujours par voie aérienne. L'arrivée des casques bleus endiguait la violence au sol, mais ceux-ci débarquaient souvent trop tard, après que les pires escarmouches s'étaient produites. Afin de réduire les délais, la MONUC communiquait



Des Casques bleus prennent position à Goma le 12 décembre 2007

fréquemment les mouvements de troupes au gouvernement et lorsque c'était possible elle déployait d'avance ses effectifs dans les zones où des affrontements étaient prévus. C'était bien sûr une « arme à double tranchant » car, une fois les troupes engagées, peu d'effectifs supplémentaires pouvaient être réunis pour reconstituer de nouvelles réserves. Les mouvements des réserves sont donc devenus le centre de l'attention des milices et du gouvernement. Heureusement, il n'y avait qu'une seule crise à la fois durant cette période.

Usage des opérations d'information

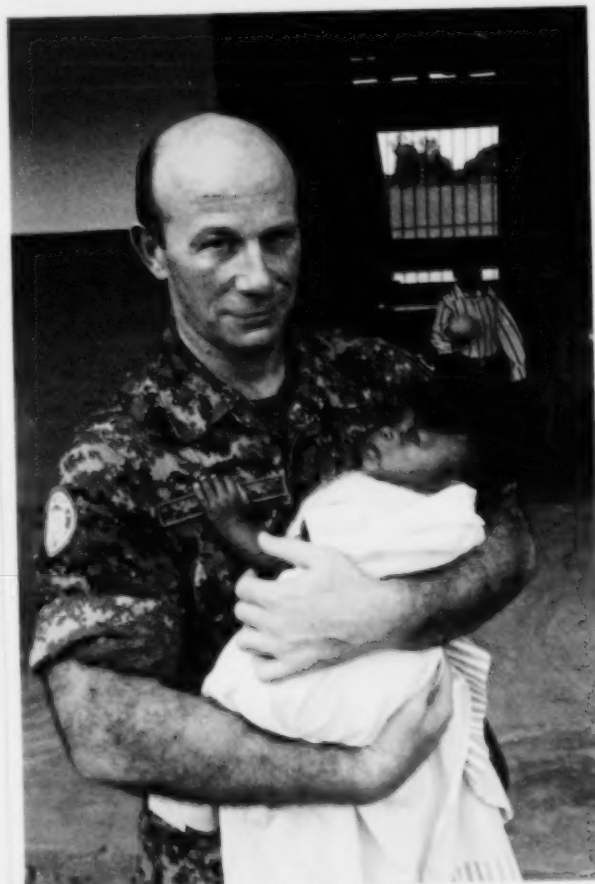
Un des problèmes posés par le travail dans un quartier général multinational de l'ONU qui employait de nombreux citoyens congolais était qu'il s'avérait très difficile de garder un secret. Aucune fréquence radio ni ligne téléphonique n'était sécurisée par cryptage et l'on pensait généralement que le service national du renseignement surveillait de près les communications onusiennes. Sachant cela, la MONUC a entrepris des opérations d'information afin d'influer sur le cours des événements en permettant la divulgation de renseignements clés, particulièrement en ce qui avait trait aux mouvements des forces de réserve. Par exemple, elle a révélé qu'elle comptait envoyer un contingent au parc national de la Garamba, juste au sud de la frontière soudanaise, pour influencer le mouvement des forces de la guérilla sectaire, l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), et les encourager à adhérer au processus de paix. Bien que le déploiement n'ait pas eu lieu, l'annonce d'une opération imminente a eu l'effet désiré : contenir l'armée rebelle et favoriser le processus de paix.

Conclusion

Si le succès d'une mission peut se mesurer à ses effets, l'application de la « puissance douce » s'est révélée efficace en République démocratique du Congo durant les années critiques de transition, de 2005 à 2007, car elle a apporté la paix et permis la tenue dans ce pays des premières élections libres et démocratiques en 40 ans. L'application de cette puissance exigeait non seulement l'engagement soutenu de tous les principaux acteurs politiques et l'appui de la communauté internationale, mais aussi une analyse soignée des besoins et de l'évolution du gouvernement naissant. Cela a permis à la mission de l'ONU de poursuivre ses objectifs d'établissement et de

consolidation de la paix sans avoir à gérer des crises locales. Il fallait que la campagne militaire destinée à soutenir la stratégie onusienne de reconstruction de la nation soit habile mais énergique. Des leçons claires se dégagent de cette campagne, qui pourraient aider à l'avenir la conduite de missions menées en vertu du chapitre VII sur le continent africain.

RMG



L'auteur, Larry Aitken, alors qu'il était colonel, avec un jeune ami.

NOTES

1. Inter-nation Crisis Group : Africa Briefing n° 25, Nairobi/Bruxelles, 12 mai 2005.
2. Coghlan *et al.*, « Mortality in the Democratic Republic of the Congo: An Ongoing Crisis », <<http://www.themrc.org/resources/2007/2006-7>>, consulté le 20 octobre 2008.
3. Communiqué de presse SC/6711, « Le Conseil de sécurité autorise le déploiement de personnel de liaison dans les capitales des États signataires de l'accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo ».
4. S/RES/1291 (2000), Résolution 1291 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies, « Situation concernant la République démocratique du Congo ».
5. Virgil Hawkins, « History Repeating Itself: The DRC and the UN Security Council », *African*

6. *Security Review*, vol. 12, n° 4 <<http://www.issaf-rica.org/Pubs/ASR/12No4/Content.html>>, consulté le 28 octobre 2008.
7. <http://monuc.unmissions.org>, consulté le 20 octobre 2008.
8. Notes prises par l'auteur lors d'une rencontre avec le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU au quartier général de la MONUC.
9. Inter-nation Crisis Group, African Report n° 108, 27 avril 2008.
10. <<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/monucDrs.htm>>, consulté le 28 octobre 2008.
11. <<http://www.un.org/News/Press/docs/2008/200810/20081028.sgsm.africa.htm>>, consulté le 28 octobre 2008.
12. <<http://www.africajet.com/news/africa-news/international-criminal-court-indicts-former-drc-congo-leader-2009061729891.html>>, consulté le 18 novembre 2008.
13. Notes prises par l'auteur lors d'une réunion de l'équipe de gestion de crise, le 20 août 2006.
14. Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa, Internal Question Paper No. 26, 2006, <<http://www.dfa.gov.za/docs/2006/pq/pg161w.htm>>.
15. Major-général P. Cammaert, *Learning to use Force on the Hoof in Peacekeeping*, <http://www.issaf-rica.org/dynamic/administration/file_links/MONUCSITREPAPR07.PDFlink>.



Un CF-18 *Hornet* des Forces canadiennes escorte un B-52 de l'armée de l'air américaine au cours du récent exercice *Amalgam Dart*.

LE PARTENARIAT NORD-AMÉRICAIN POUR LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ : LE CANADA OBTIENDRA-T-IL LA SÉCURITÉ ET LA PROSPÉRITÉ AU PRIX DE SA SOUVERAINETÉ ET FINIRA-T-IL ALORS PAR ÊTRE MILITARISÉ?

par Tracy Thibault

Introduction

Un professeur canadien en économie a récemment écrit un article dans lequel il affirme que l'ordre du jour secret du Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité est « de militariser les institutions civiles et de détruire le gouvernement démocratique. [...] en définitive, ce que cachent les beaux discours, c'est que le Canada cessera d'être une nation »¹. Intriguée par ces déclarations, j'ai décidé d'en faire l'objet d'une recherche complémentaire dans le cadre de mes études en sécurité intérieure.

Ce faisant, j'ai découvert que plusieurs mesures de sécurité bilatérales et binationales² ont été mises en place au cours des dix dernières années; et, apparemment, les Canadiens craignent de plus en plus que ces mesures aient des effets négatifs sur la souveraineté de leur pays.

Les questions de faits et de légalité sont au cœur du rapport entre la sécurité et la souveraineté. Le Canada, assujéti à la loi britannique, a peu à peu pris sa destinée en main à partir de la Confédération, en 1867. L'élément clé de la souveraineté au sens juridique est qu'il s'agit du droit exclusif d'exercer l'autorité politique sur une zone géographique donnée. La compétence est le droit et le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la loi³. Pour qu'un État détienne ce pouvoir sur son territoire, il faut qu'il occupe et contrôle ce territoire en y exerçant continuellement son autorité. On peut donc dire que, pour défendre sa souveraineté, le Canada doit assurer la surveillance et la

Tracy Thibault, réserviste des Forces canadiennes, était récemment en congé de formation à Colorado Springs, au Colorado. Ses études portent sur la sécurité intérieure et la protection de la population. Mme Thibault détient un grade d'associé et un baccalauréat en sciences. Elle est actuellement inscrite au programme de maîtrise en gestion de la sécurité intérieure à Long Island University.

protection de son territoire. Selon ce raisonnement, la souveraineté d'un pays, son développement constant et sa sécurité sont intimement liés.

La sécurité

Qu'entend-on par sécurité? Dans sa forme la plus simple, la sécurité est synonyme de protection. Les besoins en matière de sécurité et les mesures prises changent sans cesse en fonction des menaces imminentes. Les mesures prises aujourd'hui ne seront vraisemblablement pas celles que nos enfants adopteront. Dans un monde où vie privée et sécurité sont souvent antinomiques, il s'agit de respecter un équilibre tout en gardant à l'esprit la protection du pays et la sécurité de la population⁴.

L'un des éléments importants à retenir lorsqu'on parle de souveraineté est que les catastrophes naturelles et d'origine humaine (armes de destruction massive, terrorisme), le réchauffement climatique ou les maladies ne connaissent pas de limites territoriales. Les attentats du 11 septembre ont causé l'un des effets les plus nuisibles sur l'économie canadienne. En matière de sécurité nationale, la leçon la plus claire qui a été tirée au cours des dix dernières années est que la coopération multinationale est le meilleur moyen de contrer les menaces transnationales. Seule une coopération à très grande échelle permettra de faire face aux conflits régionaux, à la prolifération des armes, aux désastres environnementaux et même au crime organisé et au commerce clandestin⁵. L'efficacité des mesures de sécurité repose sur l'étroitesse de la coopération et sur la qualité de la communication et de la coordination entre divers organismes nationaux et internationaux.

Comme le Canada et les États-Unis sont voisins, qu'ils ont des valeurs et des institutions communes, et qu'ils ont signé de nombreuses ententes en matière de défense et de sécurité, ils ont formé une alliance naturelle. Ils ont conclu plus de 252 ententes bilatérales dont 67 traités portant sur la

défense, comme le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord; il existe 214 protocoles d'entente entre le ministère de la Défense nationale et le département de la Défense. Pourtant, malgré ces liens étroits, ils sont toujours restés souverains. Dans le nouveau climat de sécurité où le terrorisme est une menace constante, il est impératif pour la stabilité du continent de renforcer les relations bilatérales de défense.

Depuis le 11 septembre 2001, les deux pays ont eu recours à beaucoup de moyens pour restructurer les institutions de défense et de sécurité et redistribuer les actifs afin de mieux contrer les menaces existantes. Ils ont pris les mesures nécessaires pour créer un front multinational contre les terroristes et les pays qui les soutiennent. Cela a demandé une coordination et des mesures internationales pour faciliter les activités antiterroristes comme la collecte et le partage de renseignements et la coopération avec les autres pays en matière de sécurité. Comme les deux pays ont de nombreux intérêts stratégiques en commun, toute mesure prise par le Canada pour se protéger a de fortes chances de servir les intérêts américains en matière de sécurité nationale et vice versa.

Le premier ministre canadien, Paul Martin, le président mexicain, Vicente Fox, et le président George W. Bush ont signé le Partenariat pour la sécurité et la prospérité le 23 mars 2005 dans le but suivant :

« Adopter une approche commune en matière de sécurité afin de protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes, de prévenir et de contrer les menaces à l'intérieur du continent, et d'assurer davantage la sécurité et l'efficacité des activités commerciales transfrontalières légitimes à faible risque »⁶.

Plus de 300 mesures sont destinées à harmoniser les politiques nord-américaines sur les aliments, les médicaments, la sécurité, l'immigration, les réfugiés, les industries manufacturières, l'environnement et la santé publique. Leurs objectifs fondamentaux sont les suivants :

- coordonner les mesures de sécurité afin de mieux protéger les citoyens contre le terrorisme et la criminalité transnationale et renforcer la sécurité en matière de transport de personnes et de marchandises légitimes;
- donner plus de débouchés économiques aux Nord-américains en accroissant la compétitivité des entreprises nord-américaines sur le marché mondial, en simplifiant les formalités administratives et en fournissant aux consommateurs de nouveaux produits moins chers et sans danger;
- prendre ensemble plus de mesures pour combattre les maladies infectieuses et réagir plus efficacement aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine afin d'améliorer la qualité de vie des Nord-

**«Les équipes sont
formées de
représentants du
Canada et des
Etats-Unis. »**



américains, de protéger les peuples et l'environnement de l'Amérique du Nord et d'accroître la sécurité des consommateurs.

Ces objectifs montrent à quel point cette entente est axée sur l'interopérabilité⁷, qui augmenterait l'efficacité, réduirait les lacunes des renseignements et permettrait à l'Amérique du Nord de mieux régler les questions que posent la sécurité, l'économie et le marché dans le monde. Selon cette entente, la coopération entre le Canada et les États-Unis pour la sécurité intérieure est absolument vitale pour ces deux pays, qui sont confrontés à de nombreux problèmes identiques en matière de sécurité intérieure et collaborent très souvent malgré leurs différences sur les plans organisationnel et juridique. Toujours selon cette entente, comme les questions de sécurité n'ont pas de frontières et dépassent les limites territoriales nationales et institutionnelles, il est essentiel d'avoir une bonne planification d'urgence conjointe et mixte, c'est-à-dire bilatérale, binationale et multipartite. Le plan de travail pour la sécurité comporte 10 objectifs et 10 groupes de travail :

- Sécurité des voyageurs
- Sécurité des marchandises
- Simplification des formalités aux frontières
- Sécurité aérienne
- Sécurité maritime
- Application de la loi Collaboration des services du renseignement
- Bio-protection
- Gestion des urgences
- Science et technologie

Les groupes d'experts participant à ce plan travaillent sur :

- Le commerce électronique et les technologies de l'information et des communications
- L'énergie
- L'environnement
- Les services financiers
- Les systèmes réglementant les aliments et l'agriculture
- La santé
- Les produits manufacturés et la compétitivité sectorielle et régionale

- La circulation des biens
- Le transport

Le Partenariat couvre les mesures de sécurité les plus récentes. Il repose sur le principe que la prospérité est tributaire de la sécurité. Alors, pourquoi cette entente entre trois grands pays, qui témoigne de leur foi dans la liberté, l'égalité des chances économiques et les solides institutions démocratiques soulève-t-elle la controverse?

Michel Chossudovsky, professeur d'économie à l'Université d'Ottawa et responsable du contenu de GlobalResearch.ca, conteste cette entente : « l'objectif réel sous-jacent du Partenariat pour la sécurité et la prospérité est



La doctoresse Ethel Palacios du ministère de la Santé du Mexique, William Horne du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada et Francisco Averhoff du Center for Disease Control des États-Unis discutent de questions qui les préoccupent tous lors de la Conférence trinationale sur l'influenza pandémique qui s'est tenue les 5 et 6 septembre 2007.

photo de NGRA/USRIGHTS/COM (1) prise lors de la Conférence trinationale sur l'influenza pandémique

de militariser les institutions civiles et de détruire la démocratie. [...] le contrôle du territoire du Canada fait partie du programme géopolitique et militaire des États-Unis »⁸.

Si la théorie de M. Chossudovsky est juste, il faudrait que le ministère canadien et le département américain de la Défense prennent les mesures prévues par l'entente. Or, seules 31 entreprises requièrent leur aide, et 2 seulement sont dirigées par eux. Elles relèvent de l'objectif n° 9 du Partenariat :

Objectif n° 9 : conception et adoption d'une approche commune pour protéger les infrastructures essentielles et réagir aux incidents terroristes transfrontaliers et, le cas échéant, aux catastrophes naturelles. En matière de protection des infrastructures essentielles, il s'agit avant tout de concevoir des stratégies et des programmes de protection et d'intervention dans les domaines jugés prioritaires par les trois parties, notamment l'énergie, les barrages, les télécommunications,

le nucléaire, le matériel radiologique, la protection des infrastructures de défense et les systèmes informatiques.

Cet objectif porte sur une approche commune mais ne reflète pas l'intention de « militariser » un pays. Si la militarisation est le processus selon lequel une société fait tout pour user de violence, demander aux militaires d'aider un organisme à mettre des dispositifs en place n'a rien à voir avec elle, surtout si aucune armée n'a d'autorité sur l'autre pays.

M. Chossudovsky soutient également que le Canada cessera de fonctionner comme une nation et perdra donc sa souveraineté. Il appuie cette affirmation sur les trois hypothèses suivantes, sur lesquelles je vais me pencher :

- des agents américains contrôleront les frontières canadiennes et transmettront des renseignements confidentiels sur les Canadiens au département de la Sécurité intérieure;
- les troupes et les forces spéciales américaines pourront entrer au Canada en vertu d'une entente binationale;
- les citoyens canadiens pourront se faire arrêter par des agents américains agissant au nom de leurs homologues canadiens et vice versa.

Première hypothèse : des agents américains contrôleront les frontières canadiennes et transmettront des renseignements confidentiels sur les Canadiens au département de la Sécurité intérieure.

La frontière entre le Canada et les États-Unis, qui est la plus longue du monde et qui est entièrement démilitarisée, s'étend sur plus de 8 000 kilomètres. Des tonnes de marchandises, ce qui représente des milliards de dollars, et des milliers de personnes la traversent chaque jour. La circulation transfrontalière fait depuis longtemps l'objet d'une étroite coopération entre les deux pays.

L'Agence des services frontaliers du Canada, chargée des programmes douaniers, jadis sous la tutelle de l'Agence des douanes et du revenu, assume les fonctions de renseignement, d'interdiction et d'exécution de la loi, jadis assumées par Citoyenneté et

« M. Chossudovsky soutient également que le Canada cessera de fonctionner comme une nation et perdra donc sa souveraineté. »

Immigration Canada, et est responsable de l'inspection initiale des importations aux ports d'entrée, service jadis assuré par l'Agence d'inspection des aliments. Le Service canadien du renseignement de sécurité et la Gendarmerie royale du Canada ont eux aussi des responsabilités en matière de services douaniers et de sécurité frontalière.

Aux États-Unis, le département de la Sécurité intérieure, chargé d'empêcher l'entrée de terroristes, de protéger les frontières et de faire appliquer les lois sur l'immigration, a recours aux services des douanes et de la protection des frontières pour l'aider à protéger les frontières. Le département de la Défense apporte son concours au département de la Sécurité intérieure et aux autres organismes fédéraux, étatiques ou régionaux. Il arrive aussi que des organismes d'application de la loi de pays étrangers fassent appel à lui.

Quant à l'échange de renseignements personnels, des ententes officielles, comme l'accord de sécurité générale d'information Canada-États-Unis (1962) et la Loi sur la sécurité publique du Canada (2004), permettent aux responsables du renseignement et de l'immigration et aux autorités policières d'échanger des renseignements avec leurs homologues américains suivant des procédures officielles. Cette collaboration entre les deux pays n'a rien à voir avec le Partenariat pour la sécurité et la prospérité. Elle existe depuis des années.

Les équipes intégrées de la police des frontières sont un bel exemple de collaboration. Ce dispositif mis en place vers la fin des années 1990 comporte de multiples facettes. Les équipes sont formées de représentants du Canada et des États-Unis. La première équipe, mise sur pied près de Chilliwack, en Colombie-Britannique, comprenait des représentants de la



L'honorable Peter MacKay, ministre de la Défense nationale du Canada, le secrétaire à la Défense des États-Unis, Robert M. Gates, et le commandant en chef du NORAD/USNORTHCOM, le général Victor E. Renuart, inaugurent le nouveau centre de commandement à la base aérienne de Peterson, au Colorado, le 13 mai 2008.

Illustration: M. Chossudovsky / 2008-05-13 12:00 photo de Oliver Goh

GRC ainsi que des agents de la patrouille frontalière et du service des douanes américaines. En avril 2001, ce dispositif a reçu du gouvernement du Canada des fonds destinés à des mesures de sécurité publiques et antiterroristes. Il a été approuvé par les gouvernements fédéraux des deux pays. La Déclaration sur une frontière intelligente du 12 décembre 2001 a officiellement reconnu son expansion. Cette entente comportait un plan d'action de 32 points s'articulant autour de quatre grands axes : la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des biens, la sécurité des infrastructures, l'échange d'information et la coordination pour atteindre ces objectifs⁹. Elle comprend toutes sortes de mesures prises séparément ou conjointement, qu'utiliseront les deux pays conformément à leurs lois sur le respect de la vie privée. Son but principal est de faciliter l'échange des renseignements entre le Canada et les États-Unis et de sensibiliser davantage les deux pays à la sécurité des frontières.

Depuis leur création, les équipes intégrées de la police des frontières ont dépisté un certain nombre de cas de sécurité nationale, perturbé les activités du crime organisé, confisqué de la drogue, des armes et du tabac et intercepté des réseaux de criminels qui tentaient de faire passer clandestinement des immigrants au Canada et aux États-Unis. Les renseignements sont recueillis et partagés par tous les partenaires de ces équipes dans le plus grand respect des lois, des règlements et des politiques au moyen des protocoles en place. Actuellement, au Canada, l'Agence des services frontaliers et la GRC dirigent de concert les équipes intégrées de la police des frontières. Six partenaires nationaux gèrent ensemble ces équipes : au Canada, la GRC, l'Agence du revenu, Citoyenneté et Immigration; aux États-Unis, la patrouille des frontières, le service des douanes et la garde côtière. Les opérations terrestres sont menées avec la coopération de tous les organismes chargés de l'application de la loi dans la région en question. Ces équipes couvrent 15 secteurs géographiques le long de la frontière entre les deux pays, et la GRC les a déployées à 23 endroits stratégiques dans ces régions¹⁰.

Soulignons qu'aucun ordre, aucune directive ou aucune entente exceptionnels au sein de ces organismes ne permet le contrôle des frontières de l'autre pays. De plus, aucun dispositif du Partenariat pour la sécurité et la prospérité ne permet aux agents ou au personnel militaires des États-Unis de contrôler les frontières canadiennes. Aux États-Unis, la loi sur l'insurrection (10 U.S.C.331-335) et la loi Posse Comitatus (18 U.S.C.1385) limitent considérablement le rôle que peut jouer l'armée en matière d'application de la loi à l'échelle nationale.

Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis échangeaient des renseignements sur une multitude de questions et de personnes en vertu de diverses ententes. Leurs services de renseignements se sont transmis pendant des années des renseignements confidentiels sur des personnes et des organisations représentant un danger pour la sécurité nationale ou impliquées dans d'autres activités criminelles. On oublie souvent que les renseignements confidentiels sur quelqu'un qui n'est pas une menace ou n'est pas impliqué dans des activités illégales ne sont pas divulgués. La protection de cette information vise à assurer la sécurité des

citoyens dans leurs pays respectifs. Le rôle du Partenariat pour la sécurité et la prospérité en matière de contrôle frontalier est d'aider à mettre en place des approches intégrées et de collaboration pour protéger l'Amérique du Nord contre les menaces externes et non de contrôler les frontières d'une autre nation.

Deuxième hypothèse : les troupes et les forces spéciales américaines pourront entrer au Canada en vertu d'une entente binationale.

En mars 1968, le Canada et les États-Unis ont conclu une entente sur les mouvements transfrontaliers temporaires de leurs forces terrestres. Cette entente, signée il y a plus de 40 ans, prévoit que, pour les questions de défense mutuelle, les armées de terre d'un pays puissent circuler temporairement sur le territoire de l'autre avec le moins de formalités ou de délais possibles. Cet accord, selon lequel a été établi le protocole permettant la circulation des forces terrestres, a été utilisé au fil des ans à des fins d'exercices, de visites et d'aide militaire. De plus, la Convention sur le statut des forces armées, un accord international important, régit le statut des forces armées, des éléments civils de ces forces et de leurs dépendants, lorsque des militaires ou des civils servent sur le territoire d'un autre pays en vertu d'une entente. Cette convention de l'OTAN, signée à Londres le 19 juin 1951, régit les rapports entre ses membres lorsque l'un d'entre eux doit circuler sur le territoire d'un autre pays souverain¹¹. Les soldats sont sous l'autorité du pays qui les reçoit une fois qu'ils ont traversé sa frontière.

Voici quelques exemples de mobilisation des groupes d'intervention d'urgence du Canada et des États-Unis : l'inondation de la rivière Rouge en 1998, la tempête de verglas en 1998, les attentats du 11 septembre, la pandémie du syndrome respiratoire aigu sévère en 2003, la panne de courant de 2003 et l'ouragan Katrina en 2005, qui a donné lieu à la plus grande opération d'aide militaire déployée jusqu'ici du Canada aux États-Unis.

En ce qui concerne la traversée de la frontière par des troupes américaines, M. Chossudovsky écrit : « avec la création du Partenariat pour la sécurité et la prospérité en décembre 2002, un "plan d'assistance civile" a été mis sur pied »¹². Il se réfère à la proposition du Groupe de planification binational. Ce groupe, créé par le ministère des Affaires étrangères du Canada et le département d'État des États-Unis en décembre 2002 en vertu d'une entente de coopération militaire améliorée, a été dissous au début de 2006. Il était chargé de revoir tous les plans de défense et les ententes binationales et de chercher des moyens d'améliorer la planification militaire, l'état de préparation et l'aide aux autorités civiles. Ses rapports portaient sur l'échange des renseignements autorisé par les lois nationales et effectué dans le cadre de l'interopérabilité et *non* de l'intégration.

Dans ce cas-ci, le rôle du Partenariat pour la sécurité et la prospérité serait d'aider à mettre en place des mesures conjointes intégrées pour protéger contre les menaces les infrastructures essentielles communes, et d'établir des protocoles sur l'assistance mutuelle en cas d'urgences en matière de santé publique, en cas de pandémie de grippe par exemple.

Bien que le plan d'assistance civile n'ait pas encore été signé, il prévoit une approche conjointe et décrit dans ses grandes



Dans le cadre de l'exercice conjoint *Ardent Sentry* du NORAD/USNORTHCOM, axé sur le soutien aux autorités civiles, des militaires aident une victime d'explosion à traverser une ligne de décontamination simulée.

lignes la façon d'aborder une demande d'aide au cas où surviendrait un problème économique ou de sécurité pouvant affecter le pays voisin. Le Partenariat et le plan d'assistance civile facilitent l'aide mutuelle et binationale. Toutefois, c'est l'entente binationale de 1968 sur les mouvements transfrontaliers qui a force exécutoire. Le Partenariat, en vigueur depuis 2005 seulement, est une entente qui porte sur la planification d'urgence ainsi que sur les communications et la collaboration tridirectionnelles. Comme l'entente binationale existe depuis plus de 40 ans et que le Partenariat n'en est qu'à ses débuts, on peut conclure qu'il n'a certainement pas causé la dégradation de la souveraineté du Canada.

Troisième hypothèse : les citoyens canadiens pourront se faire arrêter par des agents américains agissant au nom de leurs homologues canadiens et vice versa.

Dans un pays étranger, nous devons nous soumettre aux lois et règlements de ce pays, qui peuvent différer de ceux de notre pays et ne pas nous offrir la même protection. Ceux qui

enfreignent les lois d'un pays, même à leur insu, peuvent être expulsés, arrêtés ou emprisonnés.

En 1999, le Canada a promulgué une loi sur l'extradition, qui remplaçait une législation en vigueur depuis 1877. Il peut maintenant effectuer des extraditions non seulement vers d'autres pays, mais aussi vers des organismes internationaux comme les tribunaux internationaux jugeant les crimes de guerre. Il peut aussi gérer les extraditions au cas par cas, qu'un traité d'extradition soit en vigueur ou pas. Toutefois, il doit toujours y avoir un accord entre le Canada et le pays vers lequel est extradé l'individu, qu'il s'agisse d'un traité, d'une convention multilatérale ou d'une entente portant sur une personne. Le droit de l'extradition est unique, car il englobe le droit pénal, le droit législatif et le droit international¹³.

Le Traité d'extradition entre le Canada et les États-Unis, ratifié en 1976 et modifié en 1988 et 2003, établit les règles qui régissent la saisie et le caractère suffisant des preuves ainsi que les arrestations, notamment les arrestations *provisaires*. Il encourage la coopération entre les autorités exécutives des deux pays.

Aux termes du Partenariat pour la sécurité et la prospérité, les responsables de l'immigration et de l'arrestation de fugitifs aux États-Unis et au Mexique doivent constamment coopérer afin de faire appliquer la loi. Les équipes intégrées de la police des frontières peuvent analyser les renseignements recueillis par les agences frontalières concernant les activités transfrontalières illégales et agir en conséquence. Ces équipes travaillent de concert pour identifier les personnes ou les organisations qui présentent une menace pour la sécurité nationale ou qui sont impliquées dans le crime organisé, afin d'enquêter sur leur compte ou de leur interdire le passage, mais elles n'ont aucune compétence juridique hors de leur pays.

Conclusion

Le Partenariat pour la sécurité et la prospérité requiert une communication continue entre des experts pour accroître la sécurité et la prospérité de chaque pays membre. Il ne modifie en rien les processus législatifs de ces pays.

Le présent article s'est penché sur les trois hypothèses avancées par M. Chossudovsky pour contester les dispositifs et les objectifs de ce partenariat et n'a pu justifier les arguments invoqués. En dehors du cadre du Partenariat, les Canadiens peuvent toutefois, comme le dit M. Chossudovsky, être arrêtés par des agents américains agissant de concert avec leurs homologues canadiens.

Les débats portant sur la sécurité sont inévitables dans tous les pays, car la protection et la sécurité sont des besoins fondamentaux, et même des *droits*, pour chaque citoyen. La sécurité nationale est désormais de nature multidimensionnelle, car elle concerne toutes sortes de menaces, conventionnelles et non conventionnelles, pesant sur la société tout entière. La sécurité nationale n'est pas seulement, loin de là, une question d'intégrité territoriale ou de souveraineté nationale, dans le sens habituel de ce terme. Il s'agit en fait de trou-

ver la meilleure solution pour résoudre les problèmes de sécurité d'un pays tout en respectant sa spécificité. Au fil des années, la distinction entre sécurité intérieure et extérieure

Pour maintenir et renforcer la souveraineté de nos pays, la collecte de renseignements et l'échange des données sont essentiels, et les ententes mutuelles et officielles seront le fer



Des militaires à bord du NCSM *Toronto* pratiquent une manœuvre de sauvetage en mer au cours d'un exercice canado-américain mené au large de Halifax en 2008.

s'est estompée. Si l'on examine la place qu'occupe l'Amérique du Nord sur l'échiquier mondial, les deux pays souverains que sont le Canada et les États-Unis auraient beaucoup à perdre s'ils n'utilisaient pas tous les moyens dont ils disposent pour contrer les menaces à la sécurité, qui changent constamment et dépassent les frontières. Nous avons besoin de la collaboration et des ressources de différentes sources pour jouer un rôle vital dans la campagne internationale visant à éliminer les menaces à la sécurité, et nous devons constamment déterminer quelles mesures sont requises pour que nous puissions relever les nouveaux défis.

se fait normalement dans les démocraties. La question n'est donc pas de savoir si la souveraineté du Canada est menacée, mais de quelle façon le premier ministre continuera à collaborer avec les présidents des États-Unis et du Mexique afin de contrer les menaces communes et d'assurer la prospérité des générations à venir.

RMC

NOTES

1. Michel Chossudovsky, *Canada's Sovereignty in Jeopardy: The Militarization of America*, article publié le 17 août 2007 à www.GlobalResearch.ca.
2. Voici les définitions des termes utilisés dans cet article. *Opérations binationales* : opérations menées par les forces armées de deux pays, dans le cadre d'une entreprise conjointe, d'une coalition ou d'une alliance. *Opérations bilatérales* : opérations militaires, ou associées à des opérations militaires, de deux pays agissant en collaboration conformément à une entente conclue entre eux. *Opérations multilatérales* : actions militaires, ou associées à des opérations militaires, de plus de deux pays agissant en collaboration conformément à une entente conclue le 27 novembre 2007. Voir <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/m013594.html>.
3. Paraphrase de la définition donnée à <http://dictionary.reference.com/browse/jurisdiction>. Site consulté le 27 novembre 2007.

4. Le rapport du Groupe de planification binationale définit la sécurité intérieure comme une action concertée à l'échelle nationale pour contrer les attaques terroristes au Canada ou aux États-Unis, réduire la vulnérabilité au terrorisme et les dommages causés par les attentats, et pour se relever de ces attentats.
5. Discours prononcé à l'OTAN le 9 décembre 2002, par son secrétaire général, Lord Robertson, sur le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme. Voir <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s021209b.htm>.
6. *Security and Prosperity Partnership of North America*. Gouvernement américain. Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité. Rapport aux dirigeants. Voir <http://www.spp.gov>. L'interopérabilité est la capacité des systèmes, des unités ou des forces à fournir des services à d'autres systèmes, unités ou forces et à en recevoir en retour afin de bien travailler ensemble.
- 7.

- Cette définition de l'interopérabilité approuvée par l'OTAN est tirée de la publication conjointe 1-02, DoD Dictionary of Military and Associated Terms, modifiée le 9 juin 2004.
8. Voir www.GlobalResearch.ca.
9. Plan d'action de la frontière intelligente, à www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx. Consulté le 22 novembre 2007.
10. Opérations fédérales et internationales de la GRC, à www.rcmp-grc.gc.ca. Consulté le 21 novembre 2007.
11. Information sur les traités du Canada, à http://www.treaty-accord.gc.ca/ViewTreaty.asp?Treaty_ID=101059. Consulté le 20 novembre 2007.
12. Voir www.GlobalResearch.ca.
13. Ministère de la Justice du Canada, à www.canada.justice.gc.ca. Consulté le 24 novembre 2007.



Un soldat mongol porte le drapeau de son pays pendant une cérémonie de passation de commandement à Babylone, en Irak, le 11 janvier 2004.

LE PROGRAMME D'AIDE À L'INSTRUCTION MILITAIRE (PAIM), UN MARIAGE D'INTÉRÊTS ENTRE LA MONGOLIE ET LE CANADA

par Colonel Jargalsaikhan Mendee

Introduction

Outre certaines similitudes de terrain, d'extrêmes climatiques et de dispersion de la population, la Mongolie et le Canada partagent des valeurs de démocratie libérale et d'économie de marché, de même qu'un intérêt commun dans le maintien de la sécurité et de la stabilité régionales par le biais d'une approche multilatérale. Pendant plusieurs décennies, la Mongolie était un bastion socialiste en Haute Asie, servant d'État-tampon stratégique entre la Chine et la Russie. Les institutions militaires étaient à la fois profondément imprégnées de l'endoctrinement idéologique communiste, et structurées suivant la doctrine et la stratégie militaires soviétiques de manière à pouvoir opérer en interaction avec les unités soviétiques en Mongolie et dans l'Extrême-Orient russe¹.

Après une transition vers la démocratie étonnamment pacifique – comparativement à ce qui s'est passé dans les anciens pays socialistes de l'Europe centrale et de l'Est – à la

Le colonel Mendee, ancien attaché militaire de la Mongolie au Canada, est actuellement chercheur supérieur attaché à l'Institut d'études stratégiques de la Mongolie.

Note : Le Programme canadien d'aide à l'instruction militaire a porté la Mongolie à l'attention des responsables des politiques canadiennes en matière d'Affaires étrangères. C'est ainsi que la Mongolie est apparue sur la carte des opérations du ministère de la Défense nationale du Canada. Ce programme répond aux besoins de la Mongolie en ce qui a trait au développement de capacités de maintien de la paix, tout en s'inscrivant dans le cadre de la démarche canadienne d'aide, modeste mais réciproquement bénéfique, aux pays en voie de développement.

fin des années 1980, les Mongols ont mis en place une structure politique démocratique et choisi l'économie de marché dans le cadre de leur Constitution de 1992². Le nouveau Parlement a adopté de nombreuses lois, dont celles qui portent sur la défense et établissent les bases juridiques de la mise sur pied d'une force militaire professionnelle dans le respect des principes de la démocratie libérale et d'une autorité civile élue démocratiquement³. Sous contrôle civil depuis 1996, les Forces armées mongoles s'efforcent continuellement d'accroître leur participation aux opérations de paix des Nations Unies et d'autres coalitions. Elles ont transformé leur ancien site d'entraînement en un Centre régional d'instruction pour le maintien de la paix afin de faire progresser la Mongolie sur la scène internationale et d'instaurer la confiance auprès des autres forces armées de la région⁴. Pour ce qui est de l'engagement ferme de la Mongolie dans les opérations internationales de maintien de la paix, ses militaires ont eu à relever des défis de langues et ont été confrontés à des différences de tactiques et de conduite des opérations de maintien de la paix. Les États-Unis et la Belgique sont les seuls pays occidentaux qui, au début, ont aidé la Mongolie à surmonter ces obstacles qui s'avéraient énormes et onéreux.

Suivant la voie tracée par le gouvernement du Canada, le gouvernement de la Mongolie s'est engagé à accroître la participation du pays dans les opérations de maintien et de soutien de la paix, ce qui a rehaussé le prestige politique de la Mongolie sur la scène internationale et justifiera davantage l'existence même des Forces armées mongoles et leur entraînement. En 2002, la Mongolie a délégué ses deux premiers observateurs militaires auprès de la mission de maintien de la paix de l'ONU en République démocratique du Congo. L'année suivante, la Mongolie a participé aux opérations de la coalition en Irak en y déployant une compagnie renforcée et a aussi envoyé une équipe mobile d'instruction pour appuyer les opérations de la coalition en Afghanistan⁵. À ce jour, la Mongolie a délégué des observateurs militaires auprès de la MONUC (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo), de la MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental), de la MINUEE (Mission des Nations Unies en Éthiopie et Érythrée) et de la MONUG (Mission d'observation des Nations Unies en

Géorgie). Elle a également déployé des contingents militaires avec la MINUL (Mission des Nations Unies au Libéria), de même qu'en Irak pour des opérations de la coalition dans le cadre de l'Opération *Iraqi Freedom* (OIF), et a participé à la mission d'instruction de l'Armée nationale afghane (ANA) en

Genres de missions	Remarques
Missions d'observateurs militaires	Depuis 2002, des officiers mongols ont participé, à titre d'observateurs militaires, à ces missions de maintien de la paix des Nations Unies : MONUC, MINURSO, MINUS, MINUEE et MONUG. De plus, la Mongolie a délégué ses deux premières femmes officiers auprès de la MINURSO en janvier 2007. Durant cette courte période, 57 officiers militaires (dont neuf sont présentement actifs) ont servi dans le cadre de ces missions et acquis des compétences inestimables en matière d'opérations de maintien de la paix.
MINUL (Mission des Nations Unies au Libéria)	Ce déploiement d'effectifs militaires mongols est la première mission de maintien de la paix des Nations Unies où une unité nationale exerce indépendamment du quartier général principal des Nations Unies au Libéria, y assurant la sécurité du Tribunal spécial pour la Sierra Leone. La première rotation de personnel pour cette mission était entièrement constituée d'effectifs bénéficiant d'une expérience préalable acquise lors d'affectations dans le cadre d'opérations de coalitions en Irak et en Afghanistan, de même qu'au cours de missions d'observateurs militaires des Nations Unies. Sept rotations complétées ou en cours auront permis à 1750 militaires mongols de servir pour assurer la sécurité du Tribunal des Nations Unies en Sierra Leone.
Opération <i>Iraqi Freedom</i>	C'était la première mission de coalition à laquelle participaient les Forces armées mongoles. Elle mettait donc clairement à l'épreuve les processus décisionnels des opérations de soutien de la paix tels qu'établis par les lois sur la Défense. Elle offrait aussi aux militaires la possibilité de vérifier la pertinence de l'entraînement aux opérations de soutien de la paix, de s'assurer de la fiabilité du matériel et de l'armement, et de mener des opérations militaires en situation réelle. Dans le cadre de cette participation, les Forces armées ont délégué une équipe de liaison auprès du US Central Command, déployé des officiers d'état-major au sein des commandements des forces et unités multinationales, effectué leurs premières études de sites préalables au déploiement et organisé un déploiement stratégique à grande portée. La Mongolie est demeurée un fidèle partenaire de la coalition, déployant dix rotations d'effectifs en Irak, pour un total de 1195 militaires déployés à ce jour depuis mai 2003.
Instruction de l'Armée nationale afghane	Depuis octobre 2003, la Mongolie apporte sa contribution à la lutte au terrorisme international initiée par les États-Unis en Afghanistan. Le gouvernement a approuvé l'envoi là-bas d'équipes mobiles d'instruction en artillerie de campagne et mortier pour former les artilleurs afghans et réparer les systèmes d'artillerie de l'Armée nationale afghane. Au total, en huit rotations, 137 militaires mongols ont été déployés en Afghanistan.
Force de l'OTAN pour le Kosovo (KFOR)	Assistées des Forces de défense belges, les Forces armées mongoles ont participé à la mission de l'OTAN au Kosovo à compter de septembre 2005. Le peloton mongol attaché à la compagnie BELUX d'un bataillon français représentait le tout premier engagement de la Mongolie dans le soutien de la paix et de la stabilité dans les Balkans. En tout, 72 militaires mongols ont servi au sein de la KFOR au cours de deux rotations.

Tableau 1 : Déploiements

Afghanistan ainsi qu'à la Force pour le Kosovo (KFOR). La Mongolie a triplé son effectif de maintien de la paix en moins de cinq ans.

Forte du succès de ses 10 rotations accomplies en Irak, la Mongolie envisage maintenant d'élargir sa contribution en Afghanistan, en y déployant du personnel militaire aux côtés de contingents des États-Unis et de l'Allemagne ainsi qu'avec la Belgique⁶. Les Forces armées mongoles continuent ainsi de s'affirmer comme un partenaire fiable et fidèle pour les opérations de paix des Nations Unies ou des coalitions.

Faisant écho à la politique militaire actuelle du Canada, la direction des Forces armées mongoles planifie la rotation, dans le cadre d'opérations de soutien de la paix, de tout le personnel pouvant être déployé afin d'augmenter son état de préparation et d'étendre à l'ensemble de ses effectifs l'expérience opérationnelle et tactique dérivée des opérations en cours.

Les intérêts canadiens en Mongolie

Les intérêts du Canada en Mongolie vont croissant, même si ce pays attire moins l'attention d'Ottawa à cause du faible nombre d'immigrants d'origine mongole au Canada et de la distance géographique qui freine l'établissement de liens politiques et économiques étroits. Le Canada et la Mongolie ont inauguré leurs premiers rapports bilatéraux en novembre 1973 et, à la fin des années 1990, le Canada est devenu un des principaux pays occidentaux à soutenir l'engagement de la Mongolie en faveur de la démocratie et de l'économie de marché.

Avec l'amorce du processus d'intégration de la Mongolie à la région de l'Asie-Pacifique et son appui soutenu aux initiatives du Canada visant la coopération multilatérale et la stabilité

ment de la Mongolie appuie les efforts internationaux du Canada. Par exemple, la Mongolie a entrepris une série de démarches progressives visant son adhésion à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction⁷.

Les riches gisements minéraux de la Mongolie et sa proximité avec le marché chinois avide d'énergie ont déjà attiré de nombreuses compagnies minières canadiennes. Ces intérêts économiques favorisent l'accroissement de l'influence politique du gouvernement canadien et ouvrent la voie à une coopération plus active, tant sur le plan culturel que politique, avec la Mongolie. Bien que le volume d'échanges commerciaux entre la Mongolie et le Canada totalise moins de 180 millions de dollars US, le Canada est devenu le deuxième plus important investisseur en Mongolie, assurant 12,4 p. 100 de tous les investissements étrangers là-bas. Depuis 1996, le Canada a surtout investi dans le secteur des mines (250 millions \$US) et 60 sociétés minières ont entrepris des opérations dans le pays⁸. Confirmant cet intérêt économique grandissant, le gouvernement du Canada a ouvert une ambassade à Oulan-Bator le 2 septembre 2008⁹, une décision qui nourrit encore davantage les espoirs de coopération élargie entre la Mongolie et le Canada.

Relativement à la coopération économique, les relations bilatérales en matière de sécurité et de défense sont jeunes, et les deux parties les ont soigneusement définies, en raison de la situation géopolitique sensible de la Mongolie. Par conséquent, on peut considérer que l'aide du Canada au développement accru des capacités des Forces armées mongoles dans le domaine



mondiale, les intérêts des deux pays en matière de politique étrangère convergent dans la poursuite de certains objectifs communs. Le gouvernement du Canada a appuyé l'intégration de la Mongolie au sein d'organisations régionales comme le Forum régional de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et sa participation à d'autres événements de ce qu'il est convenu d'appeler le « deuxième front diplomatique » dans la région de l'Asie-Pacifique. De son côté, le gouverne-

ment de la Mongolie appuie les efforts internationaux du Canada. Par exemple, la Mongolie a entrepris une série de démarches progressives visant son adhésion à la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction⁷.

Les relations du Canada et de la Mongolie en matière de défense

Les liens officiels entre la Mongolie et le Canada dans le domaine de la défense ont été établis en 1996 à l'initiative

des deux pays. Les attachés militaires canadiens et mongols en poste à Beijing et Washington, respectivement, ont alors obtenu une double accréditation leur permettant de représenter leur pays auprès d'Oulan-Bator et d'Ottawa. Les deux pays ont mis des années à définir des secteurs communs de coopération. Du côté canadien, il fallait obtenir du financement et l'appui du Quartier général de la Défense nationale parce que le Canada était profondément engagé dans les opérations de l'OTAN dans les Balkans et concentrait encore ses ressources dans des régions où il avait davantage l'habitude d'opérer, comme l'Amérique latine et l'Afrique. À compter de 1996, cependant, les attachés militaires des deux pays se sont efforcés de faire inscrire la Mongolie au Programme canadien d'aide à l'instruction militaire (PAIM). Un premier contingent d'officiers mongols a ainsi participé à des sessions de formation au Canada à la suite de la signature, le 20 mars 2004, du *Protocole d'entente entre le ministère de la Défense de Mongolie et le ministère de la Défense nationale du Canada concernant la formation militaire au Canada des membres des Forces armées de la Mongolie dans le cadre du Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) des Forces canadiennes*, lors de la visite du président de la Mongolie au Canada.

Les échanges bilatéraux entre dirigeants militaires sont rares, il convient donc de souligner que ces rencontres entre les hauts responsables de la défense ont été mises sur pied à l'occasion d'événements régionaux comme la Conférence des Chefs d'état-major de la Défense de la région Asie-Pacifique, organisée par le US Pacific Command, et la Conférence annuelle des ministres de la Défense tenue dans le cadre du Shangri-La Dialogue à Singapour¹¹.

Au niveau du personnel militaire, le premier échange sur le terrain entre soldats mongols et canadiens a eu lieu en Afghanistan lorsque les instructeurs d'artillerie mongols étaient stationnés à la base canadienne de Camp Julien, en banlieue de Kaboul. Les militaires mongols ont alors pu se familiariser avec les règles d'engagement, l'organisation, la structure, le matériel et les autres facettes du travail des Forces canadiennes en Afghanistan. Comme en témoigne un membre de l'équipe mongole, « les officiers et les sous-officiers des deux pays ont partagé leurs cultures militaires respectives et ont appris les règles d'engagement à la base canadienne en Afghanistan [...] ce qui importe le plus, c'est qu'ils ont interopéré pour la première fois au niveau tactique¹². »

En mars 2001, deux officiers militaires mongols et un représentant du ministère des Affaires étrangères de Mongolie ont tenu une première table ronde avec des fonctionnaires

canadiens de la Défense nationale et des Affaires étrangères à Ottawa dans le cadre du « Séminaire Mongolie-Canada sur la sécurité et le maintien de la paix ». Ils ont également visité à cette occasion le Centre Pearson pour le maintien de la paix et le Centre de formation pour le soutien de la paix à Kingston¹³. Cet événement a été une véritable révélation pour les décideurs mongols qui ont pu ainsi apprécier à leur juste valeur les opérations de soutien de la paix et les centres de formation pour le soutien de la paix. Les visites aux centres de formation ont permis aux Mongols de mieux comprendre l'importance de ces institutions tant au plan politique-stratégique que tactique, et leurs conclusions ont servi aux premières ébauches du projet de Centre de formation pour le maintien de la paix en Mongolie. Le deuxième séminaire bilatéral a été organisé six ans plus tard à Oulan-Bator, du 22 au 29 octobre 2007. À cette occasion, des experts canadiens ont échangé avec leurs homologues mongols leurs réflexions sur les politiques de soutien de la paix, les programmes et centres de formation pour le soutien de la paix et l'organisation des tâches des bataillons de soutien de la paix¹⁴.

En 2006, à l'invitation de la Mongolie, le Commandement de la Force expéditionnaire du Canada a délégué deux officiers à l'exercice de commandement de *Khaan Quest*, un exercice multinational d'opérations de soutien de la paix. De plus, le Centre canadien de formation pour le soutien de la paix a envoyé deux observateurs à l'exercice d'entraînement en campagne de *Khaan Quest*, qui s'est tenu du 5 au 25 août 2006. C'était l'occasion rêvée pour les membres de l'équipe canadienne de voir toutes les possibilités qu'offre ce site d'entraînement pour la tenue de futurs exercices bilatéraux ou

Nom de l'exercice (réel ou projeté)	Remarques
Khaan Quest	Était à l'origine, en 2003, un exercice d'entraînement bilatéral avec l'US Marine Corps dans le Pacifique. Financé par le Global Peace Support Operations Initiative Fund, l'exercice a été organisé en 2006 sous forme d'événement-cadre régional. En 2007, la Mongolie a accueilli plus de 1000 militaires aux exercices de poste de commandement et aux manœuvres en campagne.
Nomadic Elephant	Exercice en campagne bilatéral avec l'Inde regroupant 200 militaires des deux pays et se tenant dans les installations d'entraînement de chaque pays en alternance.
Exercice d'opérations de paix	A débuté en 2003 sous forme d'exercice bilatéral d'opérations de soutien de la paix destiné à l'échange de compétences et de leçons retenues. Étant donné que la Belgique soutenait le déploiement mongol au Kosovo, l'exercice s'est déroulé en Belgique à titre de programme d'instruction préalable au déploiement des militaires mongols de la KFOR.
Potmon	<i>Potmon</i> est un exercice « P-5 » qui s'est tenu en juillet 2004, visant à rassembler à Oulan-Bator des détachements militaires des cinq pays membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. L'événement a été organisé et financé par OPTAG, du Royaume-Uni.
Nomadic Warrior	Planifié pour septembre 2008 en Mongolie avec l'armée turque, cet exercice visait à accroître l'interopérabilité dans les opérations de paix et de lutte contre le terrorisme.
Exercice d'opérations de paix	Organisé conjointement avec les forces armées du Qatar et prévu pour 2008 afin de développer les compétences anti-terroristes.

Tableau 2 : Exercices mongols

multilatéraux et cela mettait aussi en évidence la nécessité de développer l'interopérabilité dans le cadre des opérations de soutien de la paix¹⁵. À cause du plafonnement des effectifs et du fardeau extrême qu'impose la mission en Afghanistan aux Forces canadiennes, leur participation à l'exercice *Khaan Quest* de l'année suivante s'est limité à l'envoi d'observateurs, mais il est fort probable que ces exercices d'entraînement en Asie de l'Est attireront progressivement une participation accrue des Forces canadiennes à long terme.

Un autre domaine d'intérêt commun est la coopération académique entre les établissements d'enseignement militaire de la Mongolie et du Canada. Il est clair que les Forces armées mongoles doivent élaborer une approche globale des opérations de soutien de la paix au chapitre de l'éducation et de l'entraînement; elles doivent en outre assurer une diffusion plus efficace des connaissances et de l'expérience acquises au cours des dernières années. L'Académie canadienne de la Défense, par exemple, pourrait aider les institutions d'enseignement militaire supérieur de la Mongolie (l'Institut d'études sur la Défense et l'Université de la Défense) à réorganiser leurs activités et leurs méthodologies de recherche. La visite des professeurs Jim Barrett, Ph. D., et Joel Sokolsky, Ph. D., de l'Académie canadienne de la Défense et du Collège militaire royal du Canada, à Oulan-Bator en 2007 ont encouragé la Mongolie et le Canada à favoriser la coopération académique entre les institutions. Cela a aussi incité les Mongols à apprendre de l'expérience canadienne au chapitre de la recherche et de la diffusion des résultats dans le domaine des opérations de soutien de la paix et des études régionales¹⁶. À la suite de cette visite, le professeur David Last, Ph. D., du département des sciences politiques au Collège militaire royal du Canada, a travaillé au département du maintien de la paix à l'Université de la Défense de Mongolie en juillet 2008 et a partagé ses points de vue avec ses homologues mongols¹⁷. Toutes ces visites ont été financées par le Programme d'aide à l'instruction militaire.

Un des faits saillants de ces relations bilatérales fut la première visite officielle en Mongolie d'un haut fonctionnaire du ministère de la Défense nationale du Canada, le directeur du Programme d'aide à l'instruction militaire Andrew P. Rasiulis, du 25 au 29 mars 2007. À cette occasion, M. Rasiulis a rencontré des dirigeants militaires mongols ainsi que des diplômés de la formation offerte en Mongolie dans le cadre du Programme. Il a également étudié les besoins et demandes des Forces armées mongoles en ce qui a trait à la formation. Comme l'a souligné

M. Rasiulis, « le Programme d'aide à l'instruction militaire joue un rôle essentiel dans la promotion, à travers le monde, des intérêts canadiens en défense et en politique étrangère auprès



L'attaché de la Défense du Canada, Chris Weicker, rencontre des finissants du PAIM à l'Unité des gardiens de la paix 330 en mars 2008 à Darkhan, en Mongolie.

d'un groupe choisi de pays en voie de développement ne faisant pas partie de l'OTAN¹⁸. » Le Programme d'aide à l'instruction militaire est devenu un instrument de diplomatie militaire d'une importance capitale entre la Mongolie et le Canada.

Le Programme d'aide à l'instruction militaire offre de nouvelles possibilités

Comme nous l'avons vu plus haut, il a fallu attendre octobre 2004 pour que la Mongolie soit inscrite comme pays de premier niveau au Programme d'aide à l'instruction militaire. Avant son admission au Programme, la Mongolie avait été invitée à détacher, à titre d'essai, deux officiers militaires pour qu'ils suivent le cours de langue anglaise au Collège militaire de Saint-Jean, au Québec. C'est ainsi que le major Naratulga et le capitaine Baatar sont devenus les premiers officiers mongols à réussir le cours prolongé en langue anglaise au Canada. À la suite de cette formation, ils ont tous deux servi comme observateurs militaires des Nations Unies au Congo et commandé des rotations des Forces armées mongoles en Irak et en Sierra Leone¹⁹.

Le Programme d'aide à l'instruction militaire offre un excellent environnement aux militaires mongols pour leur permettre d'apprendre la complexité des opérations contemporaines de soutien de la paix tout en les aidant à comprendre la culture canadienne et les relations civilo-militaires lors de leur stage au Canada. À la différence des premiers participants au Programme, les militaires mongols du contingent actuel partagent avec leurs collègues d'instruction l'expérience exceptionnelle qu'ils ont acquise lors d'opérations de coalitions en Irak.

en Afghanistan et en Sierra Leone, et donnent leur avis sur la façon de relever les défis opérationnels qui se posent aux opérations multinationales et de coalition²⁰. Les diplômés mongols du Programme sont tous en demande, tant pour les opérations intérieures que multinationales. Ils ont joué un rôle essentiel dans la planification et la formulation des politiques de soutien de la paix et dans l'élaboration de la formation opérationnelle, ainsi que dans la conduite de missions de soutien de la paix à l'étranger²¹.

À compter de 2006, le Canada a invité la Mongolie à envoyer des officiers au séminaire d'études de sécurité nation-

ten de la paix, d'une part, et des besoins de la Mongolie dans ce domaine, d'autre part. Le programme d'aide à l'instruction militaire « fera la promotion des intérêts du Canada en matière de politique étrangère et de défense, fera la promotion des relations de défense bilatérales, rehaussera l'image distinctive du Canada comme intervenant incontournable sur la scène internationale, renforcera les capacités opérationnelles de soutien de la paix chez les partenaires du Canada dans le maintien de la paix et fera la promotion des principes démocratiques, de la primauté du droit, de la protection des droits de la personne et de la stabilité internationale » en Mongolie²².



Des soldats des Nations Unies montent la garde à l'extérieur du tribunal spécial pour la Sierra Leone à Freetown, le 31 mars 2006.

ale, au cours de gestion supérieure des missions de paix intégrées, au séminaire de gestion des ressources de défense et au séminaire des relations civilo-militaires. Ces cours ont permis aux officiers et chercheurs mongols d'explorer les relations civilo-militaires démocratiques et d'apprendre des Canadiens dans les domaines de la sécurité et de la gestion des ressources militaires. Compte tenu de la nature et de l'importance relative des relations civilo-militaires, le modèle et l'expérience du Canada s'appliquent mieux que le modèle des États-Unis dans les pays en développement comme la Mongolie, le modèle états-unien s'appuyant sur une immense structure.

La voie de l'avenir

Se fondant sur les intérêts convergents de la Mongolie et du Canada, les relations bilatérales en matière de défense et de sécurité sont prometteuses, en vertu de la compétence du Canada dans le renforcement des capacités pour les opérations de sou-

Le Canada et la Mongolie pourraient coopérer dans plusieurs domaines, tels que :

- L'augmentation des possibilités offertes aux militaires mongols dans tous les secteurs du Programme (langues, maintien de la paix et forces armées, cours de perfectionnement en relations civilo-militaires, gestion des ressources de défense, études de sécurité) afin de permettre la mise sur pied d'un programme autonome de formation semblable en Mongolie.
- La création d'une capacité conjointe de recherches sur certains enjeux d'intérêt commun comme l'élaboration d'un modèle de capacités opérationnelles de soutien de la paix dans les pays en développement, les questions de sécurité régionale (Corée du Nord, croissance de la Chine, etc.) et relations civilo-militaires contemporaines comparables à celles des Amériques.

- L'exploitation des possibilités et sites d'entraînement en Mongolie afin d'y organiser des exercices d'entraînement tant bilatéraux (patrouilles à long rayon d'action, etc.) que multilatéraux (cours d'observateurs militaires des Nations Unies, etc.) pour les pays d'Asie du Nord-Est, tenant compte du fait que la Mongolie pourrait offrir un terrain neutre aux pays de la région.
- Le développement de la capacité opérationnelle de soutien de la paix dans le but d'accroître l'interopérabilité et l'efficacité des Forces armées mongoles en vue des prochaines opérations de coalition, étant donné que la Mongolie, en déployant des forces crédibles en Irak et en Afghanistan, s'est révélée un partenaire fidèle des États-Unis dans la lutte mondiale contre le terrorisme.
- L'aide à l'élaboration d'une stratégie exhaustive de déploiement de missions de soutien de la paix, de renforcement des capacités et d'amélioration des programmes et installations d'instruction et d'entraînement, ainsi que l'assurance d'un appui politique à la participation de la Mongolie aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.
- L'échange accru de personnel militaire et de chercheurs ainsi que des consultations bilatérales sur les enjeux d'intérêt commun et les questions de coopération en matière de défense. Au départ, il importe d'administrer le Programme d'aide à l'instruction militaire, de même que la formation interne, aux fins des opérations de soutien de la paix.

Conclusion

Les intérêts économiques croissants du Canada en Mongolie, assurant un climat favorable au développement d'une coopération militaire bilatérale uniquement orientée vers les opérations de soutien de la paix. Le Programme d'aide à l'instruction militaire offre d'excellentes possibilités d'accroissement des capacités de la Mongolie dans le domaine des opérations de soutien de la paix tout en faisant progresser la compréhension et l'amitié réciproques entre les forces armées de ces deux pays qui partagent les mêmes objectifs de sécurité internationale.

RMC



Soldats mongols patrouillant le périmètre du tribunal spécial pour la Sierra Leone à Freetown, le 3 avril 2006.

1. Dans le cadre de l'entente intergouvernementale de mars 1967 entre la Mongolie et l'URSS, une importante présence militaire soviétique était stationnée en Mongolie. De 1987 à 1992, l'URSS rapatria 82 000 militaires ainsi que 1866 chars, 2531 véhicules blindés, 315 chasseurs et hélicoptères, et 1416 systèmes d'artillerie. *A Concise History of Mongolian Military*, Oulan-Bator : NP, 1996, p. 495-496.
2. La Constitution de la Mongolie, Oulan-Bator : Grand Houral d'État (Parlement), janvier 1992. En vertu de la Constitution de 1992, la structure politique de la Mongolie est devenue hybride, comportant un Parlement puissant qui nomme le corps exécutif (le Premier ministre et son conseil des ministres), un président symbolique qui détient un pouvoir de « freins et contrepoids » sur le corps exécutif, et un corps judiciaire indépendant.
3. À l'instar des réformes de la défense dans d'autres pays en voie de développement, la loi sur la Défense de la Mongolie a séparé le ministère de la Défense et l'État-major général des Forces armées, a instauré la nomination du ministre de la Défense par le Parlement et a établi comme objectif la réforme des institutions militaires pour créer une force « compacte, compétente et professionnelle ».
4. Voir le Plan d'action 2004-2008 du gouvernement de Mongolie, Oulan-Bator : 2004; le Livre blanc de la Défense mongole, Oulan-Bator, 2001; et aussi le Fondement de la politique militaire d'État (doctrine), Oulan-Bator : 1998. Dans son document *Armed Forces Development Plan until 2015*, le gouvernement visait la mise sur pied d'une brigade permanente d'opérations de soutien de la paix avec un effectif de 2500 personnes, le développement de capacités de créneau comme la police militaire, des équipes médicales mobiles, des détachements chimiques et de génie; et la transformation du centre d'instruction militaire existant en un Centre régional d'excellence en opérations de paix.
5. La Mongolie a montré aux États-Unis qu'elle était un allié potentiel pour les opérations de coalition, d'abord en déployant des effectifs en Irak. Étant donné la similitude des systèmes d'armement, les Forces armées mongoles ont aussi envoyé une équipe mobile d'instruction en Afghanistan pour renforcer les unités d'artillerie de l'Armée nationale afghane. Malgré certaines difficultés de langue, les instructeurs mongoles ont réussi à travailler en Afghanistan et le US Central Command a continué d'accueillir des instructeurs mongoles dans d'autres secteurs.
6. Interviews avec des fonctionnaires du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international de Mongolie, 10 juin 2009.
7. Le gouvernement de la Mongolie a déclaré qu'il appuyait la Convention d'Ottawa, s'engageant graduellement à ne pas transférer de mines antipersonnel et à révéler le nombre et l'emplacement des mines.
8. Notes du rapport sur les relations bilatérales du ministère des Affaires étrangères de Mongolie.
9. Site Web de l'ambassade de la Mongolie au Canada. <<http://www.mongolienbassy.org/?q=en/node/50>>, consulté le 23 juin 2009.
10. La Fédération de Russie et la République populaire de Chine se méfient toutes deux des engagements de la Mongolie avec les États-Unis et les autres pays de l'OTAN en matière de défense et de sécurité. Par conséquent, les États-Unis acceptent d'appuyer l'intention qu'a la Mongolie de développer « une force de maintien de la paix reconnue internationalement » et entendent mener une politique qui ne dérangera pas les relations qu'entretient la Mongolie avec ses voisins. D'autre part, parce qu'elle se fonde sur la grande expérience qu'a le Canada des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et qu'elle s'inscrit dans une approche de politique étrangère multilatérale, la coopération bilatérale du Canada et de la Mongolie dans le domaine de la défense n'inquiète pas outre mesure les pays limitrophes.
11. Les rencontres entre le Chef d'état-major général de la Mongolie et le Chef d'état-major de la Défense du Canada, le général Raymond Hénault (2 novembre 2002, Conférence des Chefs d'état-major de la Défense à Singapour et 2 octobre 2003, Conférence des Chefs d'état-major de la Défense à Hawaï) et le Chef d'état-major de la Défense du Canada, le général R. J. Hillier (25 octobre 2005, Conférence des Chefs d'état-major de la Défense à Hawaï), de même que celles du ministre de la Défense de Mongolie M. Sonompil avec le sous-ministre de la Défense nationale du Canada Ward P. D. Elcock au Shangri-La Dialogue de 2006, à Singapour, ont toutes contribué de façon cruciale à communiquer le désir qu'avait la Mongolie d'apprendre de l'expérience du Canada dans le domaine du maintien de la paix.
12. Interview avec le sergent Zolbadrakh qui était stationné à la base canadienne en Afghanistan pendant six mois.
13. Les participants mongoles à ce séminaire étaient le colonel Choijants, chef de la Direction de gestion et planification stratégiques au ministère de la Défense, le colonel Ragchaa, chef du Service de maintien de la paix au sein de l'état-major général des Forces armées. Les deux officiers ont depuis joué un rôle fondamental dans l'élaboration de la politique et des activités de maintien de la paix de la Mongolie : le major-général Choijants est maintenant chef du Service de soutien de la paix et de la coopération au sein de l'état-major général et le major-général Ragchaa a été détaché comme conseiller militaire auprès de la mission permanente de la Mongolie aux Nations Unies.
14. Le deuxième séminaire a aidé les participants mongoles à mieux comprendre les dimensions techniques d'un centre de formation pour le maintien de la paix et d'un bataillon de maintien de la paix, ainsi qu'à saisir la complexité grandissante des politiques de maintien de la paix et des programmes de formation à cette fin.
15. Avec la participation du lieutenant-colonel Stewart, commandant du Centre de formation pour le soutien de la paix, et de l'adjudant-chef Wykle, sergent-major régimentaire du Centre, l'exercice fut aussi une excellente occasion pour eux de créer des contacts avec leurs homologues mongoles et de voir en personne le site d'entraînement en Mongolie.
16. À la fin des années 1990, l'Institut d'études stratégiques travaillait en étroite collaboration avec plusieurs experts des universités de Colombie-Britannique et de Victoria, ainsi que du Centre conjoint d'études de l'Asie-Pacifique des universités de Toronto et York. Des recherches ont alors été réalisées conjointement sur des sujets comme la sécurité des personnes, les mesures de renforcement de la confiance, le contrôle des armements et le maintien de la paix, et une série de conférences a été organisée en Mongolie et au Canada. En se fondant sur ces antécédents, les instituts de recherche sur la défense pourraient mener des recherches conjointes sur les opérations de soutien de la paix, l'interopérabilité des opérations de coalition, le développement des capacités opérationnelles de soutien de la paix et ainsi de suite.
17. Le rapport de recherche du professeur Last, Ph. D., intitulé « Whole of Government Responses in Mongolia: From Domestic Response to International Implications » et réalisé conjointement avec un chercheur mongol, a été publié dans les pages des *Pearson Papers*, vol. 11, n° 2, automne 2008, p.1-22.
18. Andrew P. Rasulis, « Le Programme d'aide à l'instruction militaire (PAIM) : un instrument de diplomatie militaire », dans *La Revue militaire canadienne*, vol. 2, n° 3, automne 2001, p. 63.
19. Feu le lieutenant-colonel Naratulga a servi comme observateur militaire des Nations Unies en République démocratique du Congo et commandant de contingent en Irak. Il avait également été commandant du contingent des Forces armées mongoles en Sierra Leone et occupé le poste de Chef du département de maintien de la paix à l'Université de la Défense. Le lieutenant-colonel Baatar a été observateur militaire des Nations Unies en République démocratique du Congo et officier des opérations lors des missions en Irak et en Sierra Leone. Il est actuellement commandant adjoint du deuxième bataillon de maintien de la paix des Forces armées mongoles.
20. Depuis 2005, l'État-major général mongol a pour politique d'envoyer au Canada des militaires ayant de l'expérience dans des opérations de soutien de la paix afin qu'ils puissent perfectionner leurs aptitudes linguistiques et les compétences militaires nécessaires aux opérations de soutien de la paix.
21. En tout, 49 officiers et sous-officiers mongoles ont à ce jour terminé leur formation linguistique en anglais et en français ainsi que leur entraînement aux opérations de soutien de la paix et d'autres cours dans le cadre du Programme d'aide à l'instruction militaire au Canada. En ce moment, huit officiers sont en stage de formation au Canada.
22. Direction du Programme d'aide à l'instruction militaire (DPAIM), <<http://www.forces.gc.ca/admpol/content>>, consulté le 9 mars 2008.



Une équipe de combat de l'escadron « C » du Lord Strathcona's Horse (Royal Canadians) fournit du soutien blindé aux forces des États-Unis dans la région de Mushan, en Afghanistan, le 4 août 2009.

L'ESSOR ET LE DÉCLIN DE LA « GUERRE À TROIS VOILETS »

par Walter Dorn, Ph. D., et Michael Varey

Introduction

Le concept de « guerre à trois volets » a été brièvement utilisé comme métaphore par les dirigeants de la marine américaine à la fin du xx^e siècle. En 2004-2005, les Forces canadiennes l'ont repris à leur compte et l'ont préconisé comme nouveau modèle de leurs opérations sur le terrain. Selon ce concept, les forces armées exécutent simultanément des opérations humanitaires, de maintien ou de stabilisation de la paix, et de combat dans trois secteurs d'une ville ou sur un territoire plus étendu. Comment le Canada a-t-il adopté cette idée et qu'en est-il de son application? Pourquoi certains officiers considèrent-ils ce concept comme la vision de l'avenir, tandis que d'autres y voient des failles dramatiques?

De Krulak à Hillier

Le général Charles C. Krulak a forgé l'expression « guerre à trois volets » lorsqu'il était commandant de la marine américaine (de 1995 à 1999). Aux prises avec les problèmes qu'affrontaient les Marines dans des États « non viables » comme la Somalie et l'ex-Yougoslavie, il a créé cette métaphore pour décrire les exigences du champ de bataille moderne. Dans un discours prononcé en 1997 devant le club national de

la presse de Washington et dans un article publié en 1999 dans le *Marine Corps Gazette*, il considère le futur champ de bataille comme un environnement urbain asymétrique où il n'y aura guère de distinctions entre combattants et non-combattants et où tous les camps disposeront d'armes perfectionnées¹. Ce qui est déterminant dans cette description, c'est le caractère très changeant de l'environnement. Dans ce genre de situations, les Marines devraient mener toutes sortes d'activités plus ou moins simultanément dans une même zone.

À un moment, nos militaires donneront des vêtements et des vivres à des réfugiés et des personnes déplacées, fournissant de l'aide humanitaire. À un autre moment, ils sépareront deux tribus en guerre, menant des opéra-

Walter Dorn est professeur agrégé au département des études de la défense au Collège militaire royal du Canada et au Collège des Forces canadiennes. Il est aussi consultant auprès des Nations Unies et a apporté son concours aux missions de l'ONU en Haïti, au Congo, au Timor et dans d'autres zones de conflit.

Mike Varey a obtenu une maîtrise ès arts en sciences politiques de l'Université de Toronto. Il est actuellement étudiant au doctorat en sciences juridiques à la faculté de droit de cette même université.

tions de maintien de la paix, et enfin ils livreront une bataille de moyenne intensité, hautement meurtrière. Tout cela le même jour [...] dans trois quartiers. C'est ce qu'on appellera la guerre à trois volets²

Se préparer à la guerre à trois volets formera la base de tout notre entraînement. À tous les échelons, les chefs doivent s'assurer que leurs soldats ont toutes les chances de réussir dans toutes les situations de la guerre à trois volets³.

De même, selon le site Web du programme, ce concept est la « clé » pour les futurs guerriers, et l'armée de terre « doit se préparer à combattre et à remporter la guerre à trois volets⁴ ». Au Centre canadien d'entraînement aux manœuvres, à Wainwright, en Alberta, l'affiche suivante accueillait les visiteurs : « Formation des maîtres de la guerre à trois volets ».

Une fois promu chef d'état-major de la Défense en février 2005, Hillier est demeuré un fervent défenseur du concept de guerre à trois volets, et l'Énoncé de politique internationale du Canada de 2005, dans la préparation duquel il a joué un grand rôle, insiste sur ce concept : « le succès des efforts déployés par le Canada [...] dépend de la capacité de nos forces armées de mener des opérations de "guerre à trois volets" » pour restaurer « l'ordre dans les États en déroute ou défaillants ». Ce sera là, d'après le document, le principal rôle des forces à l'avenir. Selon le résumé de l'Énoncé, la guerre à trois volets est « l'image qui capte bien l'environnement opérationnel où évolue aujourd'hui l'armée canadienne⁵ ». Le concept a alors été étendu à l'ensemble des Forces. Bref, c'est par le truchement du programme de transformation de l'Armée de terre et de l'Énoncé de politique internationale de 2005 que les hauts dirigeants militaires du Canada ont adopté une métaphore de la marine américaine datant des années 1990. Malgré son adoption par les Forces canadiennes, ce concept a fait jusqu'ici l'objet de très peu d'analyses et d'études critiques de la part des chercheurs, ce qui est étonnant⁶. Étant donné son importance, une évaluation de ses forces et de ses faiblesses s'impose, d'autant

qu'il ne fait pas l'unanimité.

Les réalités éventuelles

Le concept de guerre à trois volets traduit en partie la nature multidimensionnelle des missions militaires modernes. Les soldats doivent toujours être aptes au combat, et parfois, le combat joue un rôle capital. La métaphore de la guerre à trois volets semble aussi décrire avec réalisme certaines situations tactiques confuses auxquelles doivent faire face les soldats canadiens, notamment dans le sud de l'Afghanistan. Se concentrer sur la nature multidimensionnelle des missions modernes devrait en principe aider les militaires à acquérir plus d'aptitudes et d'expertise, en leur donnant notamment un entraînement et une formation plus diversifiés dans des domaines comme l'aide humanitaire, la reconstruction et le maintien de la paix. Comme l'observait Hillier en 2005 : « nous n'avons pas consacré suffisamment d'énergie intellectuelle, de ressources et d'efforts à



Le général Charles E. Krulak rencontre des Marines à Camp Pendleton, le 16 janvier 1998.

Après le départ du général en 1999, l'expression n'a plus beaucoup été utilisée dans la marine américaine, et elle ne s'est guère répandue dans les deux autres armées américaines⁷ ou à l'OTAN⁸. Les Forces canadiennes ont commencé à en faire un concept transformationnel clé plusieurs années plus tard, en grande partie sous l'impulsion du général Rick Hillier, alors chef d'état-major de l'Armée de terre. Hillier avait été premier commandant général adjoint du III^e Corps de l'armée américaine à Fort Hood de 1998 à 2000. Lors d'une entrevue en 2005, il déclarait que le concept de guerre à trois volets changerait « profondément notre manière de nous organiser, de nous préparer, de commander, de nous entraîner, d'agir et de nous approvisionner⁹ ». Ce concept est devenu le principal fondement théorique de sa politique de transformation. Le programme de transformation, visant à restructurer l'Armée de terre et la division des Affaires publiques des Forces canadiennes, donnait à la guerre à trois volets une place de choix. Une affiche du programme distribuée à grande échelle citait le général Hillier :

chacun des deux autres volets [autres que le combat], ni aux trois volets réunis¹¹. En d'autres termes, préparer les militaires à la guerre à trois volets devrait signifier qu'ils seront mieux à même de faire face aux problèmes complexes que posent les déploiements du xxi^e siècle. Mais Hillier n'a pas abordé la question de savoir *quand* « relier » les volets, ni même *si* on peut les « relier ».

La simplicité du concept : quand les avantages deviennent des inconvénients

Le concept peut aider à clarifier des situations extrêmement complexes. L'expression « guerre à trois volets », accrocheuse et simple, permet de communiquer facilement l'idée de tâches multiples et de donner une impression de résolution et d'assurance dans des situations où les règles sont confuses et les buts aussi. Toutefois, un concept simple diffusé à répétition peut facilement devenir simpliste. Bien qu'il décrive certaines situations tactiques des missions multidimensionnelles modernes, son côté « standardisé » risque de faire perdre de vue le caractère spécifique de bien des missions. En négligeant le fait que certaines opérations ont d'abord des visées humanitaires ou de soutien de la paix, ou sont des opérations de combat offensives, il ne tient pas compte du caractère propre des missions. Or une mission doit avant tout être claire, tant pour le personnel des forces canadiennes que pour les populations locales.

Certaines missions peuvent être beaucoup plus complexes et comporter bien plus que trois éléments ou lignes d'opération. Le lieutenant-général James N. Mattis et le lieutenant-colonel Frank G. Hoffman de la marine américaine ont demandé l'ajout d'un « volet » couvrant les aspects psychologiques et informationnels des missions modernes¹². Le colonel John Agoglia, directeur du US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, estime que les opérations des États-Unis en Irak ne sont pas entièrement couvertes par les trois volets, et qu'il y a un quatrième volet de « gouvernance, reconstruction et développement économique¹³ ». La tendance à la multiplication des volets est naturelle, car divers intervenants sentent le besoin d'ajouter des lignes d'opération pour couvrir les nouvelles tâches dictées par les diverses situations.

Là où la simplicité du concept de guerre à trois volets se révèle le plus problématique, c'est lorsqu'on passe de la description tactique d'une réalité qu'on trouve parfois sur le terrain à

une vision stratégique, comme cela s'est produit lorsque ce concept a été introduit au Canada. Au reste, selon le colonel Agoglia, ce concept ne peut servir de stratégie globale, rôle



Des membres de l'équipe de reconstruction provinciale de Kandahar visitent le complexe du quartier général de la police nationale à Kandahar, le 17 février 2009.

auquel il n'a jamais été destiné¹⁴. De plus, il est difficile d'employer une métaphore qui s'appliquait à un type de combat urbain lorsqu'il s'agit d'autres théâtres, maritimes ou aérospatiaux par exemple. Pour ce faire, il faudrait des redéfinitions et des mises à l'essai considérables.

En définissant les opérations comme un type de « guerre », ce concept oriente la pensée vers le combat offensif. Or le but ultime des opérations modernes, qui sont complexes, n'est pas simplement de remporter la guerre, mais d'établir une paix durable. Cela vaut particulièrement pour les forces canadiennes, qui « se concentrent sur une tâche dangereuse et complexe, le rétablissement de l'ordre » dans les régions où règne le chaos¹⁵. Autrement dit, en mettant l'accent sur les moyens (le combat), le concept de guerre à trois volets risque de faire perdre de vue le but recherché (la paix).

La fragilité des assises

Le concept manque d'assises théoriques solides. Il a brièvement fait l'objet de discussions aux États-Unis jusqu'à ce que Krulak prenne sa retraite en 1999, mais n'a jamais fait partie de la doctrine de défense américaine. Au Canada, aucune doctrine ni document clé ne le reprend, et aucune étude de cas ne l'a mis à l'épreuve au cours de différentes opérations. En outre, son efficacité en tant que description d'une situation sur le champ de bataille ou en tant qu'objectif stratégique n'a pas fait l'objet d'analyses approfondies. Au lieu d'études détaillées, on ne dispose que d'une vague notion reprise par certains militaires et, parfois, par des politiciens, dans le contexte du déplo-

ement en Afghanistan, par exemple¹⁶. Faute de réflexions approfondies, rien n'est clair.

L'indétermination des volets

En l'absence d'une définition acceptée de la guerre à trois volets, le type, la portée et l'importance des volets restent indéterminés, de même que leur interaction. Dans la définition de Krulak, chaque secteur urbain était lié à une activité : aide humanitaire, maintien de la paix et combat de moyenne intensité, dans cet ordre¹⁷. En 2005, Hillier a modifié cet ordre. Il a rangé le « combat » dans le premier volet, la « sécurité et la stabilisation de la zone ainsi que la reconstruction du pays » dans le deuxième et, très ambitieusement « le secours aux sinistrés, l'aide humanitaire et le maintien de la paix » dans le troisième¹⁸. Plus tard, il a remplacé « combat » par « guerre », ce qui laisse entendre que la notion de bataille est maintenue.



Le général Rick Hillier (à droite) en Afghanistan en 2007.

Le programme de transformation de l'Armée de terre a accordé une importance accrue à la bataille, conservant l'ordre des volets de Hillier mais modifiant les activités. Le premier volet porte sur la « bataille très intense » contre les « armées des États en déroute », le deuxième traite de « stabilisation ou d'opérations de soutien de la paix, notamment les missions anti-insurrectionnelles » (bien qu'elles soient très différentes des missions de soutien de la paix) et, dans le troisième volet, les soldats « apportent de l'aide humanitaire ou assistent d'autres personnes dans ce travail¹⁹. En revanche, le site Web du programme rétablit l'ordre de Krulak mais donne une nouvelle orientation au contenu des volets. Il range l'aide humanitaire et le soutien de la paix dans le premier volet, la « stabilisation et les opérations de soutien de la paix » dans le second et la « bataille très intense » (et non les combats occasionnels d'intensité moyenne du général Krulak) dans le troisième. Enfin, l'Énoncé de politique internationale de 2005 reprend la description de Hillier, rangeant le « combat contre des milices bien

armées » dans le premier volet et les « opérations de stabilisation » dans le deuxième, mais il ajoute la « reconstruction » à l'aide humanitaire dans le troisième volet²⁰. Il va encore plus loin en prévoyant des opérations des forces navales et aériennes dans des zones voisines, si bien que les quartiers urbains de Krulak deviennent des théâtres couvrant les océans et l'espace aérien.

L'articulation entre le concept de guerre à trois volets et la doctrine officielle, notamment les 3D+C (Diplomatie, Développement, Défense et Commerce) ou, plus récemment, l'approche pangouvernementale, n'a jamais été réalisée. Il est difficile de relier ces entités, la guerre à trois volets décrivant le rôle des forces armées, pas celui d'autres ministères. Ce dernier point est d'autant plus pertinent que deux des trois grands acteurs de l'approche 3D+C, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et l'Agence canadienne de développement international, n'ont jamais adopté le terme de « guerre à trois volets » ni intégré le concept à leurs politiques²¹.

Le retour au combat

Laissons de côté les obscurités du concept de guerre à trois volets et parlons de l'importance particulière qu'y joue la guerre dans le premier volet par rapport aux deux autres. Outre le fait assez éloquent que son nom même évoque la « guerre », ce concept a été souvent interprété comme un moyen de privilégier un programme axé sur le combat. Cela témoigne peut-être de l'intense désir de l'armée de renforcer son rôle combatif et ses capacités après des années de « négligence », que Hillier a qualifiées dédaigneusement de « décen-

nie de ténèbres » (jusqu'à l'après 11 septembre). La section Défense de l'Énoncé de politique internationale souligne que dans la mise en œuvre du concept de guerre à trois volets, les Forces canadiennes « demeureront, par-dessus tout, aptes au combat afin de dissuader les agresseurs, de se protéger et de protéger les populations contre les attaques classiques et asymétriques et de combattre et vaincre les forces adverses²² ». Cela sous-entend que, pour les Forces canadiennes, bien que la paix et la stabilité soient le but ultime, c'est le combat qui prime. L'approche axée sur le combat engendre une mentalité centrée sur l'ennemi, laquelle donne trop facilement lieu à des prédictions qui se réalisent. Elle privilégie la possibilité à court terme de remporter des batailles au détriment du but ultime, établir une paix durable. Le risque est grand qu'on livre des combats inutiles là où une approche de soutien de la paix s'impose et où les principes d'impartialité, de consentement et de défense (par opposition à l'offensive) sont les plus pertinents. Lorsque la stratégie par défaut, dans une guerre à trois volets, est le com-

bat, les soldats peuvent rater des occasions d'utiliser d'autres moyens d'atteindre des objectifs supérieurs.

Des missions diverses et confuses liées à un concept irrémédiablement inadéquat

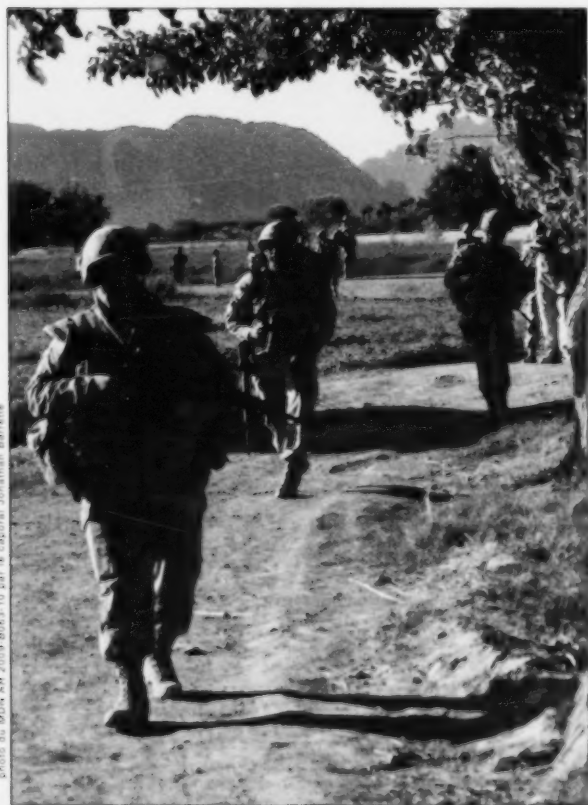
Comme ce concept met l'accent sur la guerre, des problèmes fondamentaux se posent. Si une opération vise d'abord le soutien de la paix ou l'aide humanitaire, peut-on vraiment parler de « guerre à trois volets »? Quel accueil le pays hôte et la population réserveront-ils aux forces canadiennes si le but déclaré est de livrer une « guerre à trois volets » dans un « État en déroute ou défaillant », comme le prévoit l'Énoncé de politique de défense? Le soutien de la population locale n'est peut-être pas le seul facteur de réussite d'une mission, mais il est essentiel. Comme l'expérience en Irak et en Afghanistan l'a montré, lorsqu'une mission est axée sur le combat, les deux autres activités ou volets perdent beaucoup de leur efficacité²³. Il y a peu de chances qu'il soit possible de se consacrer au maintien de la paix et à l'aide humanitaire quand on fait la guerre à un ennemi déterminé qui n'hésite pas à compromettre ou saboter de tels efforts. L'aide humanitaire et le maintien de la paix constituent donc le point névralgique de la guerre à trois volets.

Les énormes difficultés que soulève la reconstruction dans le sud de l'Afghanistan mettent en lumière les problèmes de l'approche de la guerre à trois volets. Lorsque le général Hillier a pressé le gouvernement Martin de prendre sous sa respons-

abilité l'équipe provinciale de reconstruction à Kandahar, il a insisté, conformément au concept de guerre à trois volets, pour que cette équipe reçoive l'appui d'un solide déploiement de forces. Mais il n'avait pas prévu que cela exigerait tant de ressources et coûterait tant de vies²⁴. La présence du Canada sur un territoire aussi dangereux que la province de Kandahar est rapidement devenue un déploiement militaire : il y avait un seul civil pour cent soldats. Les coûts militaires ont été dix fois supérieurs aux fonds alloués aux programmes destinés à la population²⁵. Lorsque les soldats canadiens se retrouvaient en train de distribuer des vivres aux civils immédiatement après un combat, ils portaient parfois secours à ceux qu'ils venaient de combattre. Il était quasi impossible de distinguer un « terroriste » taliban d'un « partisan » civil. Le plus troublant pour la population canadienne, qui n'avait pas vu ses soldats mener de tels combats depuis la guerre de Corée, a été le taux élevé de tués durant cette mission de « reconstruction ». De 2006 à 2008, le taux annuel de décès parmi les soldats canadiens a été de 1,4 %, soit plus du double que dans les forces des États-Unis et du Royaume-Uni stationnées dans le pays. Quatre-vingt-dix pour cent de ces décès étaient dus à des hostilités²⁶. Les programmes de reconstruction ne peuvent se dérouler de façon satisfaisante dans un tel contexte. Les civils sont même des cibles plus faciles.

Le problème réside en partie dans le fait que la guerre à trois volets engendre un réel danger : la confusion des missions. Lorsque des soldats doivent être guerriers, casques bleus et travailleurs humanitaires au cours d'une même journée et dans le même espace, la distinction entre les types de missions s'estompe rapidement, et tout le monde en pâtit. La population et les combattants locaux trouvent difficile, sinon impossible, de distinguer les déplacements militaires (les convois) à des fins humanitaires de ceux qui visent des opérations offensives²⁷. D'autres intervenants ont exprimé leur inquiétude à cet égard. Les organismes humanitaires, par exemple la Croix-Rouge, ont souvent affirmé qu'ils avaient besoin d'un « espace humanitaire » pour travailler librement sans être sous la coupe ou l'influence des militaires, car même une coopération manifeste peut compromettre une impartialité ou une neutralité dont ils ont grandement besoin²⁸. L'approche de guerre à trois volets aggrave ce problème. Lorsque les axes de responsabilité et les types de mission sont indistincts, un adversaire déterminé s'attaque aux maillons les plus faibles d'une mission multidimensionnelle et prend pour cible ceux qui œuvrent dans l'aide humanitaire et la reconstruction.

La doctrine appliquée depuis longtemps lors des opérations de paix de l'OTAN²⁹ offre un contraste éclairant avec le concept de guerre à trois volets. Il y a six types d'opérations de paix : prévention des conflits (on agit avant qu'un conflit ne dégénère en violence), règlement pacifique des différends (on négocie des ententes de paix), reconstruction après les conflits (on met en place une infrastructure pour la paix), aide humanitaire (on sauve des vies), maintien de la paix (on empêche la reprise des combats) et imposition de la paix (on applique les règles par la force). Qui plus est, l'imposition de la paix est utilisée en dernier recours de manière impartiale pour renforcer une entente de paix, tout comme les policiers interviennent de manière impartiale pour assurer le respect de la loi (les interventions internationales doivent néanmoins être plus mus-



Une équipe de coopération civilo-militaire (COCIM) en patrouille près du village de Deh-e Bagh dans la province de Kandahar, le 7 juin 2009.

clés³⁰). Comme l'état d'esprit n'est pas du tout le même en cas de guerre et en période de paix, la doctrine américaine distingue délibérément et à juste titre la « guerre » des « opérations hors guerre ». Le concept de guerre à trois volets, lui, semble gommer à dessein cette distinction. Le manuel de campagne contre-insurrectionnelle³¹ de l'armée de terre et de la marine américaines reflète beaucoup de dures leçons tirées en Irak et en Afghanistan. Il s'inscrit en faux contre l'orthodoxie des forces armées américaines en présentant les « paradoxes des opérations contre-insurrectionnelles » (p. 41-51) : « Parfois, plus on protège ses forces, moins on est en sécurité » ; « Parfois plus on utilise ses forces, moins ça marche » ; « Certaines des meilleures armes de contre-insurrection ne tirent pas ». Toutes ces leçons s'appliquent à des opérations de maintien de la paix.

« Le concept de guerre à trois volets, lui, semble gommer à dessein cette distinction. »

nationale) est toujours ouverte, mais l'immunité contre les poursuites engagées par la Cour pénale internationale ne peut être accordée. Aux yeux de beaucoup, la mission parvient, bien que lentement, à gérer l'un des conflits les plus complexes et les plus durs en Afrique³². L'ONU a su également remplir son rôle dans le cas des groupes rebelles mutilateurs en Sierra Leone et du régime dictatorial de Charles Taylor dans un Libéria déchiré par la guerre. Elle a enrichi son savoir en reconstruction de pays en présence d'insurgés impitoyables dans des régions échappant à la loi. Grâce à des processus de paix spécialisés, elle a contribué à mettre fin à des conflits cruels et à des menées insurrectionnelles au Salvador, au Nicaragua, au Guatemala, en Namibie, au Mozambique, au Cambodge, en République démocratique du Timor-Leste et dans d'autres zones agitées.



L'opération de paix au Congo est un bel exemple de solution de rechange à la guerre à trois volets dans un conflit complexe exigeant les mesures d'imposition de la paix présentées au chapitre VII. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo s'est clairement donné pour objectif une paix durable. Bien qu'il y ait des batailles de moyenne intensité, il n'y a pas d'ennemi déclaré. On adopte une attitude impartiale envers les violations de la paix, et on y réagit de façon nuancée et subtile. Par exemple, les hélicoptères Mi-35 ont engagé le combat avec des brigades rebelles, mais les Nations Unies permettent à ces groupes de se retirer et de négocier au lieu de poursuivre le combat. De plus, l'option de *brassage* (fusion des unités rebelles à l'armée

Les autres choix

La Marine et la Force aérienne du Canada n'ont jamais épousé le concept de guerre à trois volets. Il a finalement été abandonné par l'Armée de terre. « Opérations terrestres 2021 », le document de l'Armée de terre sur l'emploi d'une force ou « Le Canada d'abord, la stratégie de défense, n'en font pas état³³. De nouveaux concepts commencent à occuper l'avant-scène, dont les Opérations adaptables et dispersées, les Opérations dans l'ensemble du spectre, le cadre interarmées, interorganisationnel, multinational et public et l'approche globale³⁴. Ces concepts, si on les compare à la guerre à trois volets, sont beaucoup plus larges et ne font pas que couvrir

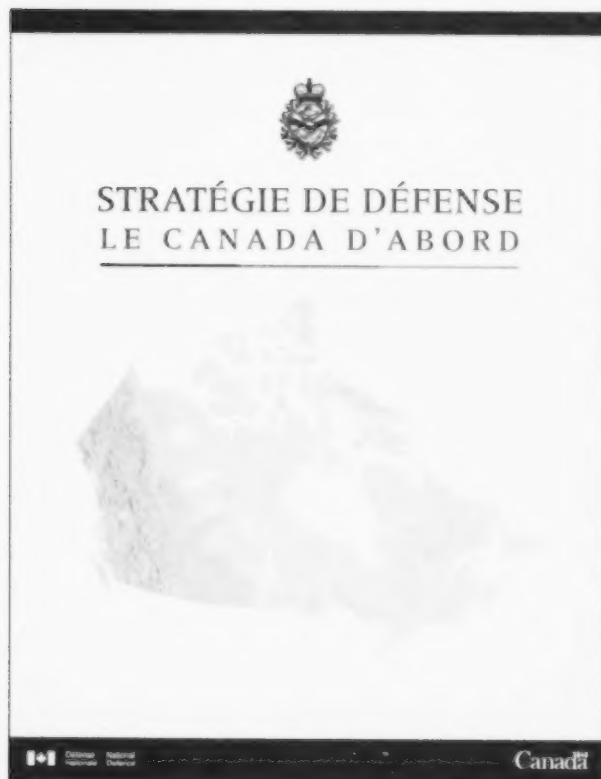
trois activités; ils prévoient le nombre d'activités que la mission exige. Ils demandent l'intégration et la coordination des ressources diplomatiques, de défense, multinationales et commerciales ainsi que de celles de bien d'autres organismes³⁵. Les nouveaux concepts permettent d'éviter de nombreux problèmes liés à la guerre à trois volets tout en mettant en lumière la nature multidimensionnelle des opérations modernes, comme le font la doctrine de soutien de la paix de l'OTAN et celle des opérations de paix de l'ONU. Cependant, nous avons toujours besoin d'idées et de doctrine nouvelles pour décrire les rapports complexes entre l'emploi de la force et les autres activités sur le terrain.

Conclusion

Compte tenu des difficultés que soulève le concept de guerre à trois volets sur les plans opérationnel et stratégique, il ne faut pas déplorer sa disparition. Bien que la métaphore de Krulak donne une bonne *description* de certaines des situations auxquelles font face les armées actuelles, elle est loin de constituer une *ligne de conduite* ou un guide stratégique parce qu'elle exige des soldats qu'ils remplissent des tâches inconciliables. On ne peut, et on ne doit pas, demander aux soldats d'être en même temps des travailleurs humanitaires, des casques

bleus et des guerriers sur un territoire réduit. Dans la mesure du possible, le combat doit être distinct des autres fonctions, qui devraient être prises en charge de préférence par des groupes distincts, notamment les organismes des Nations Unies, la police et les casques bleus. Le manque de solides assises théoriques de ce concept est problématique, mais moins que sa contradiction intrinsèque : les opérations de combat ne peuvent être combinées à des missions de soutien de la paix ou autres. La guerre à trois volets aggrave ce problème en donnant l'impression qu'il s'agit d'un concept simple et facile à appliquer. Il est alors trop facile d'envoyer des militaires mener une guerre impossible à gagner. Au lieu de préconiser les opérations de guerre à trois volets, les militaires devraient chercher à les éviter. Il faut rejeter ce modèle au profit de nouvelles idées et élaborer des doctrines dont la valeur a été éprouvée dans des dizaines d'opérations au fil des décennies, telles que des opérations de maintien de la paix et de stabilisation dans des environnements très complexes. Pour ces opérations, le Canada jouit d'une solide réputation et peut tabler sur une précieuse expérience.

RMC



1. Charles Krulak, « The Three Block War: Fighting in Urban Areas », *Vital Speeches of the Day*, vol. 64, n° 5, 15 décembre 1997, p. 139-141, et « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marine Corps Gazette*, vol. 83, n° 1, janvier 1999, p. 18-23.
2. Krulak, « The Three Block War ».
3. Max Boot, « Beyond the 3-Block War », *Armed Forces Journal*, mars 2006. Le concept de la guerre à trois volets continue d'être abordé dans certains cours à la Marine Corps University.
4. L'expression « Three Block War » ne figure pas dans le volumineux ouvrage *NATO Glossary of Terms and Definitions* produit par l'Agence de normalisation de l'OTAN. Document AAP-6 (2007).
5. Chris Maclean, « Experience is Shaping Army Transformation: Interview with Lieutenant-General Rick Hillier », *Frontline*, janvier-février 2005, à <www.frontline-canada.com/Defence/pdfs/0201Hillier_CLS.pdf>.
6. Affiche de l'armée de terre, commandant de l'armée de terre, citée dans une affiche produite par la division des Affaires publiques de l'armée de terre, « Army Transformation: Three-Block War », Transformation des Forces canadiennes, affiche 7 (2005).
7. Armée de terre canadienne, *Army Transformation*, à <www.army.forces.gc.ca/ft/english/5_4_1_1.asp>, consulté le 10 mars 2008.
8. Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 26, à <www.mdn.ca/site/reports/dps/pdf/dps_e.pdf>, consulté le 20 juin 2009.
9. Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Overview*, à <geo.international.gc.ca/cip-pics/ips-overview5-en.aspx>.
10. Vincent J. Curtis, « La guerre à trois volets : ses causes et son rôle dans la construction de la paix », *Journal de l'armée de terre du Canada*, vol. 10, n° 2, été 2007.
11. Affiche du Programme de transformation des Forces canadiennes.
12. Frank G. Hoffman et James N. Mattis, « Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars », *Naval Institute Proceedings*, vol. 132, n° 11, novembre 2005.
13. John Agoglia, « Learning to Fight the Four-Block War: How Commanders Learn "Non-Military Jobs" », *Beyond the Three Block War*, dans David Rudd, Deborah Bayley et Ewa K. Petruczynik (dir.), Institut canadien d'études stratégiques, Toronto, 2006.
14. Commentaire du colonel John Agoglia aux auteurs durant la conférence « Beyond the Three Block War », Collège des Forces canadiennes, Toronto, 15 janvier 2006.
15. Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 26.
16. Voir, par exemple, Bill Graham, « Speaking Notes for the Honourable Bill Graham at a Luncheon of the Rotary Club of Toronto », 21 janvier 2005, à <www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_e.asp?id=1577>, consulté le 2 avril 2008.
17. Krulak, « The Three Block War » et « The Strategic Corporal ».
18. Général Hillier, cité dans Maclean's, « Experience is Shaping Army Transformation ».
19. Armée de terre canadienne, *Army Transformation: Three-Block War*, (C'est nous qui soulignons.)
20. Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 8.
21. Le concept n'a pas figuré par exemple dans les sections « Diplomatie ou Développement de l'Énoncé de politique internationale de 2005. Par ailleurs, l'expression « États en déroute ou défaillants » est remplacée par une expression plus diplomatique, « États fragiles et en déroute ». Voir Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Diplomacy*, à <geo.international.gc.ca/cip-pics/diplomacy-en.aspx>, consulté le 2 avril 2008, et *Canada's International Policy Statement: Development*, à <www.acdi-cida.gc.ca/ips-development>, consulté le 2 avril 2008.
22. Gouvernement du Canada, *Canada's International Policy Statement: Defence*, p. 27.
23. Adnan R. Khan, « Canada's Kandahar Balancing Act », dans Maclean's, 19 avril 2006.
24. Général Hillier, cité dans Janice Gross Stein et Eugene Land, *Unexpected War* (Toronto : Viking Canada, 2007), p. 243.
25. Deux ans après leur arrivée à Kandahar, le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international et l'Agence canadienne de développement international avaient déployé à peine une douzaine d'agents, contre 2 500 soldats canadiens. Voir Lee Berthiaume, « Death of the Three-Block War in Afghan Mission », 12 décembre 2007, dans *Embassy: Canada's Foreign Policy Newsweekly*, à <www.embassymag.ca/html/index.php?display=story&full_path=/2007/december/12/threedapproach>. Chiffres approximatifs : le Canada a dépensé plus de 100 millions de dollars par année en aide humanitaire en Afghanistan, tandis que les coûts militaires s'élevaient à près d'un milliard de dollars par année.
26. Le Canada a perdu 98 soldats en Afghanistan en 2006, 2007 et 2008, dont 90% au cours d'hostilités. Durant cette période, en moyenne, 2 400 soldats canadiens étaient employés annuellement. Les pertes annuelles du Royaume-Uni et des États-Unis ont été nettement inférieures : 0,66 % et 0,45 %, par rapport à 1,4 % pour le Canada. Les forces canadiennes sont concentrées dans la région de Kandahar, l'une des plus dangereuses. Le nombre de travailleurs humanitaires tués (toutes nationalités confondues, dont au moins trois Canadiens) a grimpé en 2008, passant de 17 l'année précédente à 23 (jusqu'en août 2008). Voir : « Aid workers killed in Afghan attack », dans le *Globe and Mail*, 13 août 2008 à <www.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080813.wafghandead0813/BNSStory/International>.
27. Reuben E. Brigety II, « From Three to One: Rethinking the Three Block War and Humanitarian Operations in Combat », à <www.usafa.af.mil/jscope/SCOPE04/Brigety04.html>, consulté le 1^{er} avril 2008.
28. Brigety II, « From Three to One ».
29. OTAN, *Peace Support Operations*, Allied Joint Publication AJP-3.4.1, juillet 2001.
30. OTAN, *Peace Support Operations*, art. 202 et 217.
31. US Army et Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual*, US Army Field Manual n° 3-24; Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5 (Chicago : University of Chicago Press, 2007), à <http://usacac.army.mil/cac/reposstory/materials/coin-fm3-24.pdf>, consulté le 23 juin 2009.
32. Christopher S. Chivvis, « Preserving Hope in the Democratic Republic of the Congo », *Survival*, vol. 49, no 2, 2007, p. 21-41.
33. Direction des concepts et schémas de la Force terrestre, « Land Operations 2021: Adaptive Dispersed Operations. The Force Employment Concept for Canada's Army of Tomorrow », Kingston, 2007. Défense nationale, *Canada First Defence Strategy*, Ottawa, 2008, à <www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/defstra-stradef-eng.asp>, consulté le 21 juin 2009.
34. Voir, par exemple, Andrew Leslie, Peter Gizewski, et Michael Rostek, « Une nouvelle approche globale des opérations des Forces canadiennes », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 1.
35. Voir : Peter Gizewski et and Lieutenant-Colonel Michael Rostek, « Vers une Force terrestre dotée d'une capacité interarmées, interorganisationnelle, multinationale et publique (IIMP) », *Journal de l'Armée du Canada*, vol. 10, n° 1, printemps 20007.



Missile sol-sol à ogive nucléaire Honest John sur son véhicule de transport en Allemagne.

NUCLÉARISER OU DÉNUCLÉARISER? LE CANADA ET LES ARMES NUCLÉAIRES DE 1945 À 1984

par Matthew Trudgen

Introduction

Beaucoup de Canadiens seraient étonnés d'apprendre que le Canada a déjà possédé des armes nucléaires puisqu'ils croient vivre dans un pays réputé pour ses activités de maintien de la paix et sa collaboration avec les Nations Unies. Les Canadiens associent les armes nucléaires aux superpuissances comme les États-Unis ou aux dictateurs comme Kim Jong-il en Corée du Nord. Quoi qu'il en soit, de 1945 à 1984, le Canada s'est demandé à plusieurs reprises s'il devait se doter d'armes nucléaires. En fait, en 1963, le Canada a décidé d'en acquérir afin de remplir ses obligations envers ses alliés, dont les États-Unis. Toutefois, à la fin des années 1960, le gouvernement Trudeau a finalement conclu qu'il n'était plus dans l'intérêt supérieur du Canada de se doter d'armes nucléaires. C'est ainsi qu'en juillet 1984, les dernières ogives nucléaires détenues par les forces militaires canadiennes ont été rendues aux États-Unis.

Tout au long de cette période, le Canada a été aux prises avec des choix difficiles. En effet, non seulement beaucoup de ressources avaient été consacrées au programme d'armes nucléaires, mais parmi les politiciens, les responsables et les officiers, bon nombre avaient des opinions très arrêtées sur la question. En conséquence, ces armes ont occupé une place centrale dans les débats sur la politique étrangère que les gouvernements de cette période souhaitaient adopter pour le pays. Par exemple, le Canada devait-il resserrer les liens avec ses partenaires de l'Alliance, ou au contraire tenter de se doter d'une politique étrangère plus indépendante? Le Canada devait-il renforcer sa puissance militaire, ou faire progresser

Matthew Trudgen doctorant en histoire à l'Université Queen's à Kingston, en Ontario. Sa thèse examine l'interaction entre différentes conceptions de l'intérêt national canadien et la relation canado-américaine dans la mise au point du Système de défense aérienne de l'Amérique du Nord de 1949 à 1956.

la cause du désarmement nucléaire? S'attendant à résoudre ces questions, chaque gouvernement s'est appliqué à élaborer les politiques qui, selon lui, répondaient à l'intérêt supérieur du pays. L'expérience du Canada en matière d'armes nucléaires constitue ainsi une excellente occasion d'examiner les leçons à tirer sur la mise au point d'une politique de défense canadienne durant la Guerre froide.

Le présent article fait valoir que la politique du Canada en matière d'armes nucléaires a manqué de cohérence et qu'elle a très largement varié selon les personnalités du moment ainsi que les différentes perceptions de ce que devaient être les politiques étrangère et de défense du Canada. Il établit également que l'expérience du Canada en matière d'armes nucléaires montre bien que ce n'est que lorsque les politiciens et les dirigeants canadiens s'affirmaient au moment d'établir les politiques que des décisions difficiles ont été prises.

Le Canada se frotte pour la première fois à la question des armes atomiques : 1945

En 1945, en matière d'armes nucléaires, le Canada jouit d'une position unique. En effet, en raison de son rôle dans le projet Manhattan et de sa solide économie, le Canada est en mesure de mettre au point sa propre bombe atomique. Toutefois, il choisit de ne pas le faire. La décision est prise sans véritable débat sur la question au sein du gouvernement et du Conseil des ministres. Comme le souligne le politologue Jon McLin, elle est le fruit « [...] non pas tant d'un choix délibéré que de pré-supposés inconscients¹ ». Malgré tout, plusieurs raisons pourraient expliquer pourquoi le Canada s'abstient alors de mettre au point la bombe atomique.

Tout d'abord, le Canada n'a pas de raison péremptoire de le faire. Contrairement à la Grande-Bretagne, le Canada ne souhaite pas être une grande puissance. Par conséquent, tandis que, pour la Grande-Bretagne, il est tout naturel, à la fin des années 1940, d'opter pour un arsenal nucléaire comme moyen de dissuasion, il est tout aussi naturel pour le Canada, une puissance moyenne en plein essor, de ne pas souhaiter développer de telles armes. Qui plus est, le gouvernement canadien se rend rapidement compte qu'il est protégé par le monopole qu'exercent les États-Unis sur les armes atomiques. Par conséquent, au lieu de produire sa propre bombe, le gouvernement continue plutôt d'appuyer le programme d'armes atomiques américain en exportant du matériel, de l'uranium par exemple, jugeant que c'est la meilleure façon de renforcer la sécurité du Canada².

D'ailleurs, de 1945 à 1950, le gouvernement canadien se préoccupe beaucoup plus d'investir dans la création d'un État providence que dans ses forces armées. Le commentaire du premier ministre William Lyon Mackenzie King à la fin de la Deuxième Guerre mondiale est éloquent à cet égard. Selon lui, il est temps que reprennent leur place « [...] les anciens principes libéraux d'économie, de réduction des impôts et d'antimilitarisme³ ». C'est ainsi que le budget de la défense subit d'importantes compressions budgétaires, de sorte que peu de ressources peuvent être consacrées à un projet comme

« En 1945, en matière d'armes nucléaires, le Canada jouit d'une position unique. »

la bombe atomique⁴. Les forces militaires canadiennes et le nouveau ministre de la Défense nationale, Brooke Claxton, en conviennent, celui-ci estimant que sa mission est d'assurer le maintien des capacités de base des forces armées afin de pouvoir les augmenter à nouveau si la situation l'exige.

De même, O.M. Solandt, président du Conseil de recherches pour la défense en 1946, est d'avis que le Canada ne doit concentrer ses ressources que sur certains projets militaires choisis et laisser aux États-Unis le soin de produire des armes atomiques⁵.

Enfin, certains dirigeants canadiens sont troublés par la puissance destructrice de la bombe atomique. Le premier ministre Mackenzie King compare même la bombe à un « monstre Frankenstein » capable de dévaster le monde⁶. Lester Pearson, alors ambassadeur du Canada aux États-Unis, s'inquiète également de la menace de guerre que font peser les armes atomiques, et il en vient à s'intéresser aux contrôles internationaux comme moyen de prévenir une course aux armements. Ces perceptions pèsent dans la balance lorsque le Canada choisit de ne pas construire de bombe atomique à cette époque. Notons toutefois que jamais le Canada ne songera sérieusement à cesser de soutenir le programme d'armes nucléaires des États-Unis⁷. Qui plus est, le gros du travail du Canada en matière de contrôle des armements, à la fin des années 1940 et durant les années 1950, visera à soutenir les alliés occidentaux et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) contre l'Union soviétique.

Le Canada change son fusil d'épaule : 1953 à 1959

Jusque-là, donc, le Canada décide que son intérêt supérieur ne commande pas qu'il devienne une puissance nucléaire. Pour diverses raisons, le gouvernement canadien choisit plutôt de compter sur la protection des armes de dissuasion nucléaires américaines. Mais au début des années 1950, le Canada revient sur sa position. Ironiquement, cette fois encore, la décision de se doter ou non d'armes nucléaires ne fait l'objet d'aucun débat approfondi. On ne fait aucun effort pour rédiger un livre blanc sur le sujet⁸. En fait, le politologue Andrew Richter constate que le gouvernement ne se pose même pas des questions aussi fondamentales que celle-ci : « [...] quelles seraient les répercussions de l'acquisition [d'armes nucléaires] sur les intérêts de sécurité du Canada? ».

L'une des principales raisons de ce renouvellement d'intérêt de la part du Canada est l'évolution de la technologie des armes nucléaires au milieu des années 1950. Les immenses bombes peu maniables que seuls les bombardiers à long rayon d'action pouvaient transporter et qui étaient destinées aux villes sont devenues des armes de plus petite taille pouvant être tant déployées sur un champ de bataille que larguées par des avions. De plus, c'est au cours de cette période que germe l'idée d'une guerre nucléaire limitée et d'une utilisation d'armes nucléaires de faible puissance pour arrêter une attaque des Russes contre l'Europe de l'Ouest et ailleurs dans le monde. Ces développements n'échappent pas aux services militaires du Canada et au ministère de la Défense nationale. Ainsi, en 1954, O. M. Solandt fait valoir qu'« il devient de

plus en plus évident que si une autre guerre totale devait éclater, elle serait d'abord atomique. Avant longtemps, aucune force armée de première classe, si petite soit-elle, ne pourra aller au combat si elle ne dispose d'armes atomiques¹⁰ ».

La Force aérienne du Canada, en particulier, a conscience des implications de ces changements. Dès la fin des années 1940, le Canada a commencé à renforcer ses défenses aériennes pour contrer la menace que représentaient les bombardiers nucléaires soviétiques à portée intercontinentale. En outre, la Force aérienne a tissé des liens étroits avec la United States Air Force (USAF) pendant la mise au point d'un système de défense aérienne continentale pour la protection de l'Amérique du Nord. À la fin des années 1950, ce rapprochement fait progressivement pencher la balance en faveur de l'acquisition de missiles air-air et sol-air équipés d'ogives nucléaires comme en déployaient alors les États-Unis¹¹. Qui plus est, la Force aérienne en arrive à la conclusion, durant cette période, que le rôle de défense de la Division aérienne du Canada doit être modifié pour qu'elle demeure efficace. En 1956, le maréchal de l'Air C. R. Slemon, alors Chef d'état-major de la Force aérienne, suggère qu'une option consisterait à faire transporter par les avions canadiens de petites armes nucléaires dans le cadre d'une « frappe nucléaire ». Ce commentaire laisse présager l'acceptation du Canada de son rôle de reconnaissance ou de frappe nucléaire pour l'OTAN à la fin des années 1950¹².



PHOTO DU MCM, ZK 1928.3

Missile Honest John dressé en position de tir.

Par conséquent, les Forces armées signent une entente avec les États-Unis permettant « la formation de personnel pour la défense contre les armes atomiques¹³ ». En décembre

1956, l'acquisition d'armes nucléaires est à l'ordre du jour d'une réunion du Comité du Cabinet pour la Défense, où il est informé que la fourniture de systèmes d'armes nucléaires au Canada par les États-Unis est quasi certaine. En mars 1957, les discussions s'intensifient sur les missiles antiaériens nucléaires, les missiles sol-sol nucléaires pour l'Europe et même les torpilles et grenades sous-marines nucléaires pour les forces navales du Canada¹⁴.

L'adoption d'armes nucléaires par l'OTAN, durant les années 1950 motive également la position du Canada. L'Alliance de l'OTAN a été créée de crainte que les Soviétiques n'envahissent l'Europe de l'Ouest. Toutefois, il devient vite évident que, les objectifs en matière de forces classiques établis lors de la conférence de Lisbonne de 1952 n'étant toujours pas atteints, les armes nucléaires s'imposent pour défendre l'Europe de l'Ouest¹⁵. Le Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Lester Pearson, partage ce point de vue et, selon lui, la seule façon d'empêcher cette invasion est la dissuasion. De plus, étant donné la relative faiblesse des armes classiques de l'OTAN, la dissuasion passe nécessairement par les armes nucléaires. Toujours selon Pearson, le Canada ne doit pas « tarder dans l'acquisition de connaissances et la création de compétences dans le secteur de l'énergie atomique », et « l'utilisation de représailles atomiques aériennes est d'une importance capitale pour la sécurité de l'Occident¹⁶ ». En décembre 1954, Pearson ainsi que les autres membres du Conseil de l'OTAN appuient la directive MC 48¹⁷, qui autorise les forces de l'OTAN à utiliser des armes nucléaires¹⁸.

Le Canada continue de donner son appui à ces politiques sous le gouvernement Diefenbaker. En décembre 1957, le nouveau premier ministre est présent à la réunion du Conseil de l'OTAN durant laquelle la directive MC 14/2 est approuvée. Afin de restreindre la perte de territoire de l'OTAN¹⁹ celle-ci prévoit l'utilisation d'armes nucléaires tactiques pour empêcher le plus tôt possible une avance potentielle des Russes. De plus, la directive 48/2 est également ratifiée durant cette réunion. Elle autorise l'OTAN à prévoir l'utilisation d'armes nucléaires dès qu'éclate un conflit. En appuyant ces directives, le Canada devient donc membre d'une alliance nucléaire *de facto*. En effet, selon Andrew Richter, plusieurs stratégies politiques canadiens des années 1950 croient que l'OTAN, en acceptant les armes nucléaires, décide pour le Canada²⁰. Cette hypothèse est confirmée, en 1957, lorsque l'OTAN recommande au Canada de doter d'armes nucléaires ses forces déployées en Europe²¹.

Enfin, le ministère des Affaires extérieures ne s'oppose pas sérieusement à l'acquisition d'armes nucléaires durant cette période puisqu'il croit que ces armes favoriseraient la stabilité dans le monde en dissuadant les Soviétiques d'attaquer l'Europe de l'Ouest. C'est dire que, jusqu'en 1959, aucun des secrétaires d'État aux Affaires extérieures, y compris Lester Pearson et Sydney Smith, ne s'oppose à l'idée que le Canada devrait posséder des armes nucléaires²².

L'acquisition d'armes nucléaires semble donc inévitable. À la fin de 1958, le Conseil des ministres autorise les forces armées à commencer les négociations avec les États-Unis, et, en février 1959, le premier ministre John Diefenbaker pro-

nonce un discours qui donne à penser que le Canada possédera sous peu des armes nucléaires. Dans ce discours, il annonce en effet l'annulation de l'intercepteur Avro Arrow et l'achat d'un missile antiaérien Boeing Bomarc IM-99B pour la défense aérienne. Il fait valoir : « [...] ces dispositifs de défense ne peuvent donner leur pleine mesure que lorsqu'ils sont dotés d'armes nucléaires... », et il termine avec une remarque qui appelle les membres du gouvernement « à reconnaître la gravité des décisions que nous sommes appelés à prendre ».

Le ministre de la Défense nationale, George Peakes, V.C., annonce à la Chambre des communes en juillet 1959 que le gouvernement canadien a entrepris des négociations pour l'acquisition d'ogives nucléaires des États-Unis²⁴.

« Howard Green, et son sous-secrétaire d'État, Norman Robertson, commencent à soulever des objections à cette orientation de la politique. »

missile sol-sol *Honest John* et l'intercepteur CF-101 *Voodoo*²⁵.

Le débat reprend de plus belle : 1959 à 1968

Ainsi, pour plusieurs raisons, et principalement à cause de ses liens avec les États-Unis dans le secteur de la défense et avec l'OTAN, à la fin des années 1950, le Canada s'est engagé à se doter d'armes nucléaires. Toutefois, alors qu'il se prépare à obtenir des ogives des États-Unis, le consensus sur cette acquisition commence à s'effriter. En effet, le nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Howard Green, et son sous-secrétaire d'État, Norman Robertson, commencent à soulever des objections à cette orientation de la politique. Howard

à obtenir des ogives des États-Unis, le consensus sur cette acquisition commence à s'effriter. En effet, le nouveau secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Howard Green, et son sous-secrétaire d'État, Norman Robertson, commencent à soulever des objections à cette orientation de la politique. Howard



Le premier ministre John Diefenbaker (centre droit) et le ministre de la Défense nationale George Peakes, V.C., au Collège militaire royal du Canada en 1959.

Qui plus est, en mai 1959, lorsque le président du Comité militaire de l'OTAN, le général Lauris Norstad, recommande que le Canada appuie la mission de frappe ou de reconnaissance de l'Alliance, le gouvernement accepte d'y participer et se dote du CF-104 *Starfighter* à cette fin. Comme cette mission suppose l'utilisation d'armes nucléaires, sa participation laisse présumer à ses alliés qu'il est prêt à se procurer ces armes, même si son gouvernement n'a fait aucune déclaration publique en ce sens²⁶. Enfin, en 1961, le Canada détient tout un arsenal équipé pour porter des ogives nucléaires comprenant non seulement le *Bomarc* et le *Starfighter*, mais aussi le

Green est horrifié par la perspective d'une guerre nucléaire et, dès qu'il est nommé à la tête des Affaires extérieures, il entreprend une croisade pour le désarmement nucléaire à l'échelle de la planète. Il ne croit pas du tout que la dissuasion empêchera un conflit entre les superpuissances et affirme à une réunion du Conseil des ministres qu'« une guerre nucléaire serait bien différente de toute guerre précédente, [qu']elle détruirait la civilisation »²⁷. N. Robertson est du même avis. À ses yeux, la politique de dissuasion « est une bien triste critique de notre génération, capable d'envisager la possibilité d'un suicide mondial »²⁸.

Sous la houlette de Green et de Robertson, le ministère des Affaires extérieures entreprend de faire campagne contre l'acquisition d'armes nucléaires. L'argument le plus important mis de l'avant porte sur la capacité des armes nucléaires à préserver la stabilité entre le bloc de l'Est et l'Occident. Tandis que, dans les années 1950, le ministère des Affaires extérieures y voyait une source de stabilité, au début des années 1960, il souligne au contraire qu'elles créent un climat d'instabilité en raison de « leur utilisation quasi certaine ». Le ministère fait valoir que, pour le bien de l'humanité, le Canada doit, par principe, s'opposer à l'utilisation d'armes nucléaires, malgré les engagements pris envers ses alliés. Le Canada donnerait l'exemple au reste du monde et travaillerait à améliorer les perspectives d'un désarmement nucléaire⁹.

Devant un tel revirement, le ministère de la Défense nationale s'empresse d'énoncer sa position sur l'acquisition d'armes nucléaires. Il soutient que le Canada doit remplir ses engagements envers la communauté internationale, puisque le Canada a appuyé les directives de l'OTAN qui « supposent une politique canadienne d'acquisition d'armes nucléaires; l'absence de décision sur la mise en œuvre d'une telle politique devient de plus en plus difficile à justifier ». Le ministère de la Défense rappelle que « dans ce contexte, négliger nos obligations envers l'OTAN et le NORAD équivaut à un désarmement unilatéral du Canada¹⁰ ». En 1963, le stratège canadien R. J. Sutherland arrête par écrit la position du ministère de la Défense. Il estime que si le Canada ne se dote pas d'armes nucléaires, il viole ses engagements envers ses alliés et va ainsi perdre de son influence auprès d'eux. Il se demande aussi pourquoi le Canada renoncerait-il aux armes nucléaires tout en demeurant membre d'une alliance qui continuera de se doter de ces armes, qu'elle considère comme la pierre angulaire de la défense de l'Europe de l'Ouest. Il maintient que cette nouvelle direction du Canada ne fera que compliquer la planification de l'Alliance et conclut en demandant : « Peut-on à la fois être membre à part entière d'une alliance nucléaire et adopter une politique d'une émotivité extrême envers le nucléaire¹¹ ».

Le premier ministre Diefenbaker se trouve donc pris entre deux feux. Tout d'abord, à la fin des années 1950, il est en faveur de l'acquisition d'armes nucléaires pour que le Canada remplisse ses engagements pris envers ses alliés. Toutefois, avec le temps, sa position évolue. En effet, Howard Green, partisan de longue date de Diefenbaker, jouit d'une grande influence et profite de réunions pendant les fins de semaine pour bien lui faire comprendre les dangers d'une guerre nucléaire. En outre, Diefenbaker incarne de plus en plus le sentiment anti-américain qu'on voit naître au Canada au début des années 1960. Sa profonde rancune envers le président John F. Kennedy ne fait que contribuer à cet anti-américanisme. C'est pour cette raison que, lorsque le gouvernement Kennedy fait pression sur le Canada pour accepter les armes, Diefenbaker est enclin à revenir sur ses positions¹². De plus, une autre question le tracasse : qui contrôlera les armes basées au Canada? Il est convaincu qu'il est nécessaire de s'assurer que les Américains n'utiliseront pas les armes nucléaires sans le consentement du gouvernement canadien afin de prévenir toute décision irréfléchie¹³. Il en est d'autant plus persuadé qu'il estime que le gouvernement Kennedy n'a pas suffisamment consulté le Canada durant la crise des missiles à Cuba en 1962¹⁴.

Le premier ministre cherche donc de plus en plus à trouver une façon de sortir de cette situation difficile. Le Canada pourrait ne prendre aucune décision définitive pendant que les discussions sur le désarmement se poursuivent aux Nations Unies ou, encore, trouver un compromis qui permettrait de remplir ses engagements envers ses alliés sans avoir à accepter d'armes sur son territoire. La proposition des Affaires extérieures selon laquelle les ogives nucléaires seraient conservées aux États-Unis et ne seraient transportées au Canada qu'en cas de crise est un bel exemple de cette position¹⁵. Bien que le ministère de la Défense nationale avertisse Diefenbaker que de tels plans sont irréalistes, le premier ministre demeure inébranlable. Il refuse également de prendre une décision définitive, même lorsque certains des systèmes d'armes, notamment le *Bomarc*, sont exclusivement équipés d'un ballast pour ogives nucléaires, les rendant inutilisables à d'autres fins. L'indécision du gouvernement canadien commence à engendrer de la frustration au sein de l'administration Kennedy.



Un missile sol-air à ogive nucléaire Boeing IM99B Bomarc anti-bombardier.

Pour les Américains, le désaccord entre les deux pays ne porte pas sur la valeur militaire des armes de défense aérienne nucléaires des Canadiens puisque depuis l'avènement du missile balistique intercontinental (ICBM), ces armes n'ont plus autant d'importance dans la planification de la défense américaine. Le problème pour les Américains est que le gouvernement canadien ne remplit pas ses engagements en matière de dissuasion nucléaire. Cette frustration est aggravée par la rhé-

torique de Green sur le désarmement, par l'antipathie de Kennedy pour Diefenbaker et, surtout, par le refus de ce dernier de mettre en état d'alerte les Forces canadiennes pendant une période de 48 heures durant la crise des missiles à Cuba en octobre 1962. Par conséquent, en décembre 1962, les négociations sur cette question entre les gouvernements américain et canadien aboutissent à une impasse³⁶.

Mais Diefenbaker a bien d'autres soucis en tête que l'administration Kennedy. Par exemple, au début de 1963, le général Norstad, ancien président du Comité militaire de l'OTAN, déclare, lors d'une conférence de presse à Ottawa, que le Canada ne tient pas ses engagements envers l'OTAN puisque ses forces ne disposent toujours pas d'armes nucléaires³⁷. Qui plus est, c'est le moment choisi par Lester Pearson de faire une entrée en scène remarquée. Il a auparavant fait sienne la position du Congrès d'orientation du Parti libéral en 1961, selon laquelle le Canada n'accepterait pas d'armes nucléaires pour ses forces du NORAD, mais les accepterait seulement pour ses forces de l'OTAN si elles étaient sous la direction de l'OTAN. Toutefois, malgré cette déclaration publique, il commence intérieurement à revenir sur sa position. Par exemple, en 1962, le critique libéral en matière de défense Paul Hellyer lui écrit une note de service après sa visite au Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE). Il estime que le Canada doit accepter les armes, sans quoi il perdra de son influence auprès de l'OTAN et courra le risque de voir ses ententes de partage de la défense avec les États-Unis diminuées ou être résiliées. Lester Pearson est néanmoins déchiré entre les responsabilités du Canada en

« Mais Diefenbaker, a bien d'autres soucis en tête que l'administration Kennedy. »

matière de défense collective et l'obligation de contribuer à empêcher la prolifération des armes nucléaires³⁸.

Monsieur Pearson décide finalement d'accepter les armes. Après mûre réflexion, il se range à l'avis de Paul Hellyer : le Parti libéral gagnerait sur le plan politique s'il changeait de position sur la question³⁹. De plus, il se rend compte que le Canada doit

remplir ses engagements en matière d'armes nucléaires s'il ne veut pas perdre de son influence auprès de ses alliés. En effet, Pearson est particulièrement soucieux d'améliorer les relations du Canada avec les États-Unis. C'est pourquoi, le 12 janvier 1963, il émet, sans consulter son caucus, un communiqué dans lequel il déclare « que, en tant que Canadien, j'ai honte de penser que nous prenons des engagements puis refusons de les respecter⁴⁰ ». Il ajoute que le Canada négociera toutefois avec ses alliés en temps opportun pour mettre fin à son rôle actuel dans le dossier du nucléaire. La réponse de Diefenbaker, très alambiquée, ne se fait pas attendre. Le 25 janvier, à la Chambre des communes, il invoque un communiqué émis après sa rencontre avec Kennedy et le premier ministre britannique Harold Macmillan à Nassau en décembre 1962⁴¹. Toutefois, le 30 janvier, le département d'État américain publie un communiqué de presse qui dément catégoriquement les propos de Diefenbaker, ce qui mine sérieusement sa crédibilité. Diefenbaker perd de nouveau la face lorsque le ministre de la Défense nationale, Douglas Harkness, démissionne pour protester contre cette indécision de Diefenbaker. Le 5 février 1963, la Chambre des communes refuse de lui accorder sa confiance. Durant les élections qui suivent, Diefenbaker s'oppose ouvertement à l'acquisition d'armes

nucléaires par le Canada, mais, malgré tous ses efforts, Pearson prend la tête d'un gouvernement minoritaire⁴².

Une fois élu, Pearson se rend à Hyannis Port, au Massachusetts pour rencontrer John F. Kennedy. La décision de Pearson d'accepter les armes fait déjà son effet : Kennedy affirmant dans un de ses messages « que l'établissement, le plus tôt possible, de relations étroites entre votre gouvernement et le nôtre est pour moi d'une grande importance⁴³ ». Durant la rencontre, l'ambassadeur du Canada aux États-Unis, Charles Ritchie, constate que l'ambiance est « teintée d'euphorie. Comme lorsque le ciel se dégage après une tempête : les nuages de méfiance qui obscurcissaient les relations entre le Canada et



Le chef d'état-major de l'Aviation royale du Canada, le maréchal de l'air Hugh Campbell, le général Curtis LeMay de l'USAF et le premier ministre John Diefenbaker en conférence.

les États-Unis s'étant dispersés, le soleil de l'amitié a brillé⁴⁴ ». L'historien John English relate dans sa biographie de Pearson que, lors de cette rencontre, « les plaisanteries fusaient, mais que beaucoup de sujets importants ont aussi été abordés [...] Les hauts fonctionnaires ont recommencé à discuter, conscients du soutien de leurs supérieurs, et les bases de plusieurs ententes ont été jetées, par exemple au sujet du fleuve Columbia, de l'industrie automobile et de la production⁴⁵ ». Le 20 mai 1963, la partie est serrée à la Chambre des communes, mais le vote bascule en faveur de l'acquisition d'armes nucléaires⁴⁶. Pearson réussit ainsi à sortir le Canada et les États-Unis de l'impasse à propos des armes nucléaires, de sorte que les deux pays peuvent passer à autre chose, tel que la signature du Pacte de l'automobile en 1965⁴⁷.

l'appui de la population pour l'acquisition d'armes nucléaires par le Canada chute, passant de 54,4 % en novembre 1962 à 34,4 % en juin 1966⁴⁸. Le Conseil des ministres de Pearson compte également des opposants aux engagements du Canada en ce sens, dont Pierre Elliott Trudeau et l'ex-ministre des Finances, Walter Gordon. Cependant, ce n'est que lorsque Trudeau est élu premier ministre en 1968 que la politique du Canada sur les armes nucléaires est sérieusement remise en question. Non seulement Trudeau s'est opposé à l'acquisition d'armes nucléaires en 1963, mais il croit que la politique étrangère du Canada doit être revue. Durant sa campagne dans la course à la chefferie du Parti libéral, il affirme que la politique étrangère du Canada « repose sur des prémisses d'avant-guerre ou d'immédiat après-guerre [...] et qu'une réévaluation complète s'impose⁴⁹ ». Dès que Trudeau est élu premier ministre, il ordonne donc la révision complète des politiques de défense et étrangère, y compris la possession d'armes nucléaires par le Canada⁵¹.

Trudeau déclarera par la suite qu'il cherchait à mener une réévaluation honnête de la politique étrangère du Canada. Dans une entrevue en janvier 1969, il explique : « Écoutez, revenons aux questions initiales : nous ne voulons pas savoir si l'aéronef A est meilleur que l'aéronef B, nous voulons savoir si nous devrions posséder des aéronefs, et si la neutralité ne vaut pas mieux que d'être empêtré dans une alliance de défense, et ainsi de suite⁵². » Quoi qu'il en dise, Trudeau prend le pouvoir avec des opinions bien arrêtées sur les politiques de défense et étrangère du Canada. Or, il est hostile à la possession d'armes nucléaires.

La position de Pierre Elliott Trudeau est de plus renforcée par l'avis qu'il reçoit de l'un de ses conseillers en politique étrangère, Ivan Head, ancien diplomate et professeur de droit, qui a fait la connaissance de Trudeau au cours de discussions sur

des questions constitutionnelles. Ivan Head n'a que de mépris pour les idées « reçues » ou l'avis de « l'establishment » qui, selon lui, prévalent au sein des ministères des Affaires extérieures et de la Défense nationale et il se considère comme un iconoclaste sur des questions comme l'OTAN. Il est d'avis que le stockage d'armements n'a jamais mené à la paix⁵³. Toutefois, Robert Ford, diplomate canadien, affirmera plus tard qu'Ivan Head était trop prosoviétique pour l'époque et qu'il cherchait à minimiser la gravité de la menace soviétique⁵⁴. Par conséquent, lorsque l'Équipe spéciale de travail sur l'Europe (Canada)⁵⁵ et la révision de la politique de défense ne parviennent pas selon Trudeau à fournir de motifs suffisants pour remettre en question la politique canadienne, le premier ministre fait appel à Ivan Head pour obtenir une réaction critique.



Le premier ministre Pierre Trudeau passe les cadets en revue à l'occasion du 25^e anniversaire du Collège militaire royal du Canada en 1977.

Trudeau et la fin du rôle du Canada dans le nucléaire : 1968 à 1984

Dans le sillage de la décision de Pearson, il semble que la question du nucléaire soit réglée pour de nombreuses années. Ainsi, en 1964, le Livre blanc sur la défense commandé par le nouveau ministre de la Défense nationale, Paul Hellyer, déclare que, étant donné que l'OTAN possède des armes nucléaires, le Canada doit « assumer sa part de responsabilité [...] comme l'exige l'engagement du Canada à titre de membre » de l'Alliance. Le livre blanc précise que les armes nucléaires représentent un élément essentiel des Forces aériennes sous la direction du NORAD⁴⁸. Toutefois, la décision de Pearson ne règle pas définitivement la question du nucléaire. En effet,

Le rapport de Head préconise l'élimination des armes nucléaires des Forces canadiennes en Europe. Il souligne, en particulier, que les CF-104 *Starfighters* de la Force aérienne du Canada déstabilisent l'équilibre stratégique entre l'Est et l'Occident puisque ces avions représentent une cible vulnérable à une attaque soviétique et que, aux yeux des Soviétiques, ils ne peuvent que constituer un système de première frappe. Le gouvernement canadien a donc le devoir de retirer ces avions. Bien que ce rapport soit désavoué par Pierre Elliott Trudeau, sous la pression du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, et du ministre de la Défense nationale, Léo Cadieux, il reflète la pensée de Trudeau et de bon nombre de ses ministres⁵⁶.

« le gouvernement canadien a donc le devoir de retirer ces avions. »

que le Canada devrait se concentrer sur la stratégie de dissuasion américaine et la sécurité intérieure canadienne. Il ajoute que le Canada doit assurer la défense de son territoire avant de prendre d'autres engagements internationaux. Cette réunion et le document d'information de Head lui ayant donné de l'assurance, Trudeau réussit à créer les conditions qui permettent de discuter et de questionner la politique du Canada. Comme Paul Hellyer le soulignera par la suite, pour le Conseil des ministres, le document de Head représente en fait l'avis de Trudeau, et celui-ci mène la discussion de façon à ce que le conseil tire la conclusion qu'il souhaite. C'est ainsi que la contribution traditionnelle du Canada à l'OTAN est sérieusement remise en question et que son engagement envers le nucléaire reste lettre morte⁵⁷.

Résultat ? En plus de réduire de façon unilatérale ses forces classiques en Europe, le Canada joue un rôle non nucléaire dans l'Alliance. En 1972, les systèmes d'armes nucléaires *Honest John* sont abandonnés et les *Starfighters* passent du rôle de reconnaissance ou de frappe nucléaire à celui d'attaque terrestre classique⁵⁸. Alors que Trudeau et ses partisans se réjouissent de la tournure des événements, les alliés européens du Canada au sein de l'OTAN sont inquiets puisqu'ils comptaient sur les armes nucléaires du Canada pour les aider à contrer une attaque soviétique. En 1969, les *Starfighters* du Canada représentaient en effet jusqu'à 20 % des avions dotés d'armes nucléaires dont disposait l'Alliance⁵⁹. Avec ce retrait, bon nombre de diplomates et de politiciens canadiens feront plus tard valoir que le Canada voit à long terme son influence diminuer considérablement sur l'Alliance, et en Europe en général. Ainsi, Ross Campbell, un responsable canadien à l'OTAN, estime que « le rejet de la responsabilité nucléaire de façon unilatérale et sans concertation avec nos alliés a sérieusement ébranlé notre position à l'OTAN⁶⁰ ». Mitchell Sharp observe également que cette décision a affaibli l'influence du Canada auprès de ses alliés européens et que ses effets se font encore sentir durant l'initiative de paix de Trudeau pendant les années 1980⁶¹. Qui plus est, la décision du Canada de se retirer de l'échiquier nucléaire de l'OTAN n'a pas changé, ou, très peu, l'équilibre nucléaire entre l'Est et l'Occident. L'OTAN a continué



Le chef d'état-major de la Défense, le général Jacques Dextrase (à gauche), et le premier ministre Trudeau dans un moment de détente.

Tout est prêt pour la réunion du Conseil des ministres le 29 et 30 avril 1969, durant laquelle il devient vite évident pour les ministres qui croient en une politique plus traditionnelle, comme Sharp et Cadieux, que l'on s'attaque au *statu quo* en matière de politiques étrangère et de défense du Canada. Trudeau donne le ton à la réunion en soutenant que la sécurité de l'Europe de l'Ouest incombe aux Européens et

de s'appuyer sur les armes nucléaires pour dissuader les Soviétiques d'envahir l'Europe de l'Ouest parce que les Européens croyaient que ces armes représentaient le meilleur moyen et le moins onéreux de le faire. Ainsi, malgré la décision du Canada de jouer un rôle d'attaque classique, les systèmes tactiques de livraison d'armes nucléaires comme le *Starfighter* demeurent en Europe.



photo de MDN

Un CF-104 Starfighter part en mission de reconnaissance photographique.

Après la décision du gouvernement Trudeau d'adopter ce nouveau rôle au sein de l'OTAN, il reste à résoudre la question des deux armes nucléaires en territoire canadien, soit les missiles sol-air *Bomarc* et air-air *Genie* dont sont dotées les forces d'interception. En 1972, il est décidé de renoncer au *Bomarc* en raison des doutes planant sur son efficacité et pour réduire les coûts de défense⁶². Toutefois, le Canada conserve son autre système d'arme nucléaire jusqu'en 1984 parce que le Livre blanc sur la politique de défense de 1971 indique que « [...] il n'y a pas d'autre possibilité, à l'heure actuelle, que d'équiper les CF-101 d'ogives nucléaires [...] Ce n'est qu'au moyen de tels missiles que ces avions seraient en mesure de détruire les bombardiers des assaillants⁶³ ». En fait, il faudra attendre le remplacement de ces CF-101 par des CF-18 *Hornets* en 1984 pour que le Canada rende finalement ses dernières ogives nucléaires aux États-Unis.

Conclusion

Du milieu des années 1940 au début des années 1980, les gouvernements canadiens ont débattu de la question des armes nucléaires, mais sans résultats qui soient cohérents. Cette

« En fait, il faudra attendre le remplacement de ces CF-101 par les CF-18 *Hornets* in 1984... »

incohérence découle du fait que les politiques ont fluctué au gré de la perception du rôle du Canada qu'avaient les personnalités et les gouvernements qui se sont succédé. Néanmoins, il faut se demander quelles leçons peuvent tirer les forces canadiennes de cette période. Nous croyons, pour notre part, que la principale conclusion à dégager est que, dans un monde fluide et en constante évolution, la plupart des gouvernements canadiens sont réticents à épouser des opinions arrêtées sur les questions de défense. Règle générale, ils choisiront plutôt de se laisser porter par les événements jusqu'à ce qu'une situation donnée s'éclaircisse d'elle-même. Les seules exceptions ont été les fois, comme avec Pearson en 1963 et Trudeau en 1969, où des personnalités canadiennes se sont affirmées en raison de leurs idées très arrêtées sur les questions à résoudre. Toutefois, comme nous l'avons fait valoir dans le présent article, même ces périodes d'affirmation de soi ont été suivies de périodes d'hésitation. Par conséquent, si le passé est garant de l'avenir, il est probable que, dans le futur, les forces canadiennes auront affaire à un environnement politique compliqué où les réponses aux nombreuses questions ne seront ni claires ni faciles.

RMC

NOTES

1. Jon McLin, *Canada's Changing Defense Policy, 1957-1963. The Problems of a Middle Power in Alliance* (Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1967), p. 125.
2. Brian Buckley, *Canada's Early Nuclear Policy Fate, Chance, and Character* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2000), p. 131; Joseph Levitt, *Pearson and Canada's Role in Nuclear Disarmament and Arms Control Negotiations, 1945-1957* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1993), p. 76; James Eayrs, *In Defence of Canada Growing Up Allied* (Toronto : University of Toronto Press, 1980), p. 234.
3. Cité dans Joseph Jockel, *No Boundaries Upstairs: Canada, the United States and the Origins of North American Air Defence* (Vancouver : University of British Columbia Press, 1987), p. 14.
4. Buckley, p. 136.
5. *Ibid.*, p. 65-67. À la fin des années 1940, la Force aérienne a abandonné son rôle dans la stratégie de bombardement pour consacrer ses ressources à la défense et la reconnaissance aériennes. Andrew Richter, *Avoiding Armageddon: Canadian Military Strategy and Nuclear Weapons, 1950-63* (Toronto : UBC Press, 2002), p. 16-17.
6. Richter, p. 36, 53, 139.
7. *Ibid.*, p. 47, 53-54; James Eayrs, *In Defence of Canada*, vol. II : *Peacemaking and Deterrence* (Toronto, University of Toronto Press, 1972), p. 278.
8. Il n'y a eu aucun livre blanc de la défense avant 1964. Les seuls énoncés de politiques publiés ont été de « simples déclarations sur le statu quo ». *Canada's National Defence Volume I Defence Policy*, Douglas Bland (dir.) (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1993), p. XI.
9. Richter, p. 150.
10. Cité dans Buckley, p. 112-113.
11. Melvin Conant, *The Long Polar Watch: Canada and the Defence of North America* (New York : Council on Foreign Relations, 1962), p. 96; David Cos, *Canada and NORAD 1958-1978: A Cautionary Retrospective* (Toronto : The Canadian Centre for Arms Control and Disarmament, 1985), p. 42.
12. Richter, p. 84.
13. Buckley, p. 128.
14. *Ibid.*
15. Richter, p. 82-84.
16. Pearson, cité dans Levitt, p. 68.
17. Le MC 48 portait le titre « Le système le plus efficace à adopter pour la force militaire de l'OTAN pendant les prochaines années ». Richter, p. 80. MC signifie Military Committee (Comité militaire). Erika Simpson, NATO and the Bomb: Canadian Defenders Confront Critics (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2001), p. 26.
18. Eayrs, p. 264-265; Levitt, p. 69-70. À plusieurs reprises, Pearson remet en question cette approche, et surtout son application par les Américains dans le cadre d'une stratégie de « représailles massives ». Il reconnaît toutefois qu'il n'y a pas vraiment d'autre choix pour prévenir une invasion de l'Europe de l'Ouest par les Soviétiques.
19. Simpson, p. 102; McLin, p. 134. Le MC 14/2 était intitulé « Directive stratégique pour le planning régional de l'Atlantique Nord », Richter, p. 80-81.
20. Simpson, p. 102-103; Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker* (Toronto : McFarlane Walter & Ross, 1995), p. 302. Le MC 48/2 était intitulé « Mesures d'application du concept stratégique », Richter, p. 81-82.
21. Simpson, p. 134; McLin, p. 213.
22. Richter, p. 99.
23. Diefenbaker cité dans McLin, p. 135.
24. Conant, p. 103.
25. Simpson, p. 105-107; Richter, p. 87.
26. Simpson, p. 105-110.
27. Cité dans Simpson, p. 175, 179.
28. Cité dans Norman Hillmer et Jack Granatstein, *Empire to Umpire: Canada and the World to the 1990s* (Toronto : Copp Clark Longman Ltd, 1994), p. 247-248.
29. Richter, p. 99-100, p. 103-104.
30. Cité dans *ibid.*, p. 89, 91.
31. Cité dans *ibid.*, p. 94-95.
32. Simpson, p. 115-118.
33. *Ibid.*, p. 161. Ironiquement, la méthode de contrôle au moyen de deux clés des Américains l'aurait permis, puisqu'un officier canadien devrait tourner la clé tout comme son homologue américain pour que l'arme soit tirée. McLin, p. 141-142.
34. Simpson, p. 140.
35. *Ibid.*, p. 169.
36. Richter, p. 101.
37. McLin, p. 159.
38. John Clearwater, *Canadian Nuclear Weapons: The Untold Story of Canada's Nuclear Arsenal* (Toronto : Dundurn Press, 1998), p. 29; John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson*, vol. II : 1949-1972 (Toronto : Random House, 1992), p. 249; Simpson, p. 19.
39. Cité dans *ibid.*, p. 50.
40. Diefenbaker a conclu, du communiqué, que le rôle nucléaire du Canada en Europe était mis en doute par les discussions au sujet d'une nouvelle force nucléaire multinationale de l'OTAN. Hillmer et Granatstein, p. 261-262; Richter, p. 101, 186-187.
42. On y affirmait que la Conférence de Nassau ne remettait pas en question les engagements du Canada envers l'OTAN ou le NORAD. On y disait aussi que les Canadiens n'avaient rien proposé pour améliorer la défense de l'Amérique du Nord. Simpson, p. 123-124; Hillmer et Granatstein, p. 262.
43. Cité dans Hillmer et Granatstein, p. 266.
44. Charles Ritchie, *Storm Signals: More Undiplomatic Diaries, 1962-1971* (Toronto : Macmillan of Canada, 1983).
45. English, p. 270.
46. Hillmer et Granatstein, p. 266.
47. Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 2002), p. 11-113, 177.
48. *Livre blanc sur la défense* (Ottawa : Imprimeur de la Reine, 1964), p. 26.
49. Donaghy, p. 114.
50. Cité dans *ibid.*, p. 121.
51. John G.H. Halstead, « Canada and European Security, 1950-1990 », *Fifty Years of Canada-United States Defense Cooperation: The Road From Ogdensburg*, Joel J. Sokolsky et Joseph T. Jockel (dir.) (Lewiston, New York : The Edwin Mellen Press, 1993), p. 132.
52. Cité dans Granatstein et Bothwell, p. 12.
53. Simpson, p. 216.
54. Granatstein et Bothwell, p. 20.
55. Cette équipe est dirigée par l'ambassadeur du Canada en Union soviétique, Robert Ford, et l'ambassadeur du Canada en Belgique, Paul Tremblay. Le rapport fait valoir que le Canada devrait demeurer membre de l'OTAN et continuer de stationner des forces en Europe. Granatstein et Bothwell, p. 14-19; Hillmer et Granatstein, p. 287.
56. Granatstein et Bothwell, p. 86-87.
57. *Ibid.*, p. 23-24.
58. Ce qui a été fait dès que les partenaires du Canada à l'OTAN l'ont approuvé. Il faut souligner que les commandants canadiens pouvaient quand même faire appel à un appui-feu sous forme d'armes nucléaires, dans la mesure où ces armes étaient tirées par d'autres alliés de l'OTAN. Granatstein et Bothwell, p. 29, 93.
59. Roy Rempel, *Counterweights: The Failure of Canada's German and European Policy, 1955-1995* (Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1996), p. 130.
60. *Ibid.*, p. 138; Simpson, p. 188.
61. Rempel, p. 55.
62. Les batteries *Bomarc* américaines ont également été déclassées durant cette période. Clearwater, p. 58.
63. *La Défense dans les années 1970*. (Ottawa : Information Canada, 1971), p. 34-35.



William Abernethy Ogilvie, *Preparatory to Attack*.

LE LEADERSHIP DE S.V. RADLEY-WALTERS : LA CAMPAGNE DE NORMANDIE – DERNIÈRE DE DEUX PARTIES

par Craig Leslie Mantle et le lieutenant-colonel Larry Zaporzan

*Je ne dirais pas que j'étais forcément populaire,
mais je crois que plusieurs des gars qui ont
combattu avec moi [...] étaient d'accord avec ce que j'essayais de faire...*

Sydney Valpy Radley-Walters¹

Introduction

Peu d'événements ont une signification aussi profonde pour Sydney Valpy Radley-Walters que le débarquement du jour J, le 6 juin 1944, et les féroces combats qui ont eu lieu par la suite sur le continent. Pendant ce qui s'est avéré une campagne longue et dangereuse, Rad est rapidement passé du statut de jeune officier relativement sans expérience à celui de leader très compétent et respecté sur le champ de bataille. Ses habiletés et son endurance ont été mises à l'épreuve de nombreuses reprises durant la deuxième moitié de 1944 – et jusqu'à la fin de la guerre, d'ailleurs. Cela étant dit, son style de leadership empreint de calme aura été une constante sur laquelle ses col-

lègues et lui pouvaient toujours s'appuyer en toute confiance. Ce style était forgé par sa personnalité, son expérience, sa période de préparation au combat et sa façon de combattre elle-même². Il est difficile de mettre le doigt sur ce qui a fait de lui un commandant doué. Cependant, son approche générale de la campagne de Normandie, c'est-à-dire l'importance accordée au bien-être de ses soldats, l'innovation sur le champ de bataille et le leadership au front – ainsi que quelques autres principes – l'a bien servi, lui et le Sherbrooke Fusilier Regiment (le SFR, 27^e régiment blindé), et a contribué à son succès et à celui de son unité.

Craig Leslie Mantle est officier chargé de recherches à l'Institut de leadership des Forces canadiennes (ILFC) de l'Académie canadienne de la défense, à Kingston. Il est également doctorant sous la supervision du Dr David Bercuson à l'Université de Calgary.

Le lieutenant-colonel Larry Zaporzan, un officier du corps blindé et ancien commandant du 8^e Canadian Hussars (Princess Louise's), est actuellement adjoint à un attaché des Forces canadiennes à Washington.

Protéger ses soldats

Rad aimait commander les soldats. Par moments, et puisqu'il le fallait, il avait recours à une discipline de fer, mais cette sévérité était équilibrée par une personnalité chaleureuse, forte et humaine. Il aimait interagir avec ses hommes, que ce soit en pratiquant un sport, en les instruisant ou simplement en bavardant avec eux, de manière décontractée. Lorsque venait la bataille, comme on pouvait s'y attendre, il prêtait encore une attention particulière à leur bien-être. Bien que ces prévenances lui aient parfois servi à poursuivre un objectif plutôt froid et utilitaire – il s'était fait à l'idée qu'un soldat avec un bon moral avait tendance à mieux se battre qu'un autre dont le moral était plus bas et que, tout bien considéré, cinq hommes sont tout de même nécessaires pour faire fonctionner un char d'assaut³ –, il restait qu'il se souciait véritablement de leur bien-être personnel.

La façon d'aborder les traumatismes psychiques est particulièrement riche d'enseignement. En Normandie, lorsque les circonstances s'y prêtaient, il a souvent envoyé à l'échelon arrière les soldats qui étaient fatigués ou qui étaient en train de s'épuiser à la tâche. La fatigue physique et mentale menaçait réellement l'efficacité de son escadron en raison du rythme soutenu des opérations. De plus, il ne suivait pas toujours les méthodes d'évacuation prévues en pareil cas. En effet, il croyait – et le temps lui a donné raison – qu'un soldat qui souffrait d'un léger épuisement au combat devait être retiré du front, mais pas de l'unité proprement dite. Il a rapidement compris que les hommes évacués de la façon habituelle – par ambulance de campagne, vers les postes de secours, vers les hôpitaux, etc. –, ne revenaient généralement pas au combat au sein de la même unité, s'ils y revenaient tout court. Pire encore, à chacune des étapes de l'évacuation, ils rencontraient habituellement d'autres combattants qui souffraient de blessures traumatiques physiques ou psychologiques. Ainsi, au lieu d'exposer ses soldats à des visions d'horreur qui, croyait-il, empireraient leur sentiment d'impuissance et réduiraient leurs chances déjà infimes de rejoindre le SFR, il préférait les envoyer à l'échelon arrière du régiment, où ils pourraient se reposer, dormir, avoir une alimentation équilibrée et évacuer le stress de la bataille, sous la supervision du sergent-major régimentaire. Même s'ils ne combattaient plus, ces soldats participaient à une activité importante, c'est-à-dire assurer l'approvisionnement constant en munitions, nourriture et autres articles essentiels au front. Par la suite, la plupart d'entre eux demandaient de reprendre du service afin de rejoindre leurs camarades qui continuaient à se battre sans eux. Rad croyait que de laisser partir de bons soldats simplement parce qu'ils avaient besoin d'un peu de repos n'avait aucun sens. Ceci étant dit, ceux qui avaient manifestement besoin de plus que quelques jours de repos loin du front étaient traités de la manière appropriée⁴.

La nécessité d'équilibrer le bien-être de ses soldats et l'efficacité de son escadron pesait sur les décisions de Rad. Tous auraient profité d'une période de repos, mais ce n'était tout simplement pas réaliste d'en donner à un grand nombre de soldats relativement en forme durant les périodes où leur présence était grandement nécessaire. Rad s'est donc fié à ce

« Rad a compris qu'il était préférable d'éviter de manipuler et d'enterrer des restes humains. »

qu'il avait appris sur chacun de ses subordonnés quand venait le temps de décider qui se reposait et qui restait au front. Rad avait commencé tôt dans sa carrière militaire à s'intéresser à ses soldats et il en a récolté les fruits en plusieurs endroits et circonstances. Une bonne connaissance de leurs traits de caractères et de leurs personnalités lui permettait de savoir si quelque chose n'allait pas et, par conséquent, il savait comment les aider à traverser les situations difficiles. Plus il en savait, mieux il était préparé à agir lorsqu'un problème surgissait. Lorsqu'il ne connaissait pas un soldat aussi bien qu'il l'aurait souhaité, ce qui était souvent le cas plus tard durant la campagne en raison des pertes humaines et de l'afflux de remplaçants qui en résultait, il parlait avec le

doyen d'un équipage de char, s'informait de l'état du soldat en question et prenait en compte les conseils qu'on lui donnait. L'espace restreint d'un char d'assaut ainsi que tout le temps que les hommes passaient ensemble donnaient à chaque membre de l'équipage un niveau de connaissance sans pareil de ses confrères, un niveau que Rad ne pouvait pas atteindre lui-même, mais duquel il était plus qu'heureux de bénéficier lorsque la situation l'exigeait. Comme il le précisait, « [...] nous avons découvert que bâtir une relation privilégiée avec le chef d'équipage, la personne qui est responsable du petit groupe qui reste dans le char, essayer de découvrir [...] qui sont ces soldats, comment ils vont [...], c'était absolument nécessaire [...] ».

Rad a également cherché à assurer le bien-être de ses soldats en vérifiant, jusqu'à un certain point, les tâches qu'ils devaient accomplir. Le régiment récupérait systématiquement les chars endommagés sur le champ de bataille après les combats particulièrement ardues pour réutiliser ce qui pouvait encore servir, et ceux qui étaient en piteux état étaient parfois fouillés pour récupérer les pièces. Cette tâche était plutôt macabre, car plusieurs chars contenaient des restes humains plus ou moins reconnaissables et démembrés. Après une fouille particulièrement bouleversante, pendant laquelle le corps d'un soldat avait été extrait du char d'une manière peu orthodoxe, Rad a décidé que, même dans l'éventualité où son escadron aurait désespérément besoin de chars d'assaut, ses soldats n'auraient plus à se soucier de retirer ce qui restait à l'intérieur de ceux-ci. Il a dit à ses hommes peu de temps après « [...] ne vous en préoccupez pas [...]; faites votre propre boulot dans votre propre char et c'est tout. Sauvez les vies des occupants de votre propre char, mais ne vous promenez pas un peu partout à essayer d'intervenir ailleurs. Il y a des gens qui reviendront ici qui peuvent faire tout ça [...] »⁵. Rad faisait référence ici aux prêtres, aux brancardiers, aux prisonniers de guerre allemands réquisitionnés et aux autres personnes responsables de soutenir les combattants.

Rad a compris qu'il était préférable d'éviter de manipuler et d'enterrer des restes humains. C'était effectivement déjà difficile de perdre un ami et, bien que nécessaire, cette tâche rendait le deuil encore plus ardu. Son but était de « garder les combattants au combat », ce qui signifiait qu'il fallait s'assurer que le découragement n'ait pas le dessus. Il leur permettait, bien entendu, de rendre hommage à leurs pairs comme bon leur semblait, car c'était ce qu'il y avait de mieux à faire; le leur

interdire aurait été également dommageable. Cependant, il avait l'habitude de déconseiller les manifestations trop ouvertes du deuil. Rad a ainsi décidé, en toute connaissance de cause, de protéger ses soldats de ce traumatisme inutile; car il fallait déjà faire face à suffisamment de chocs de ce type. En empêchant ses hommes de participer à cette tâche éprouvante, il s'assurait qu'ils demeureraient concentrés sur le travail à accomplir. Il en était venu à la conclusion que la récupération des chars endommagés ne serait pas bénéfique à leur bien-être psychologique. Le régiment avait livré bataille, c'était aux autres de « [...] ramasser tout ça », voilà les mots qu'il avait trouvés, faute de mieux, pour exprimer la situation.

« De cette façon, Rad tentait de garder ses hommes concentrés sur leurs responsabilités. »

ation s'y prêtait, il leur remémorait des moments cocasses concernant ceux qui étaient récemment tombés au combat. Traiter les choses à propos avec une légèreté bien dosée, solennelle et respectueuse, pouvait apaiser la tension. À cet égard, connaître personnellement ses hommes l'a particulièrement aidé, puisqu'il savait quelles étaient les qualités des soldats disparus. Il pouvait ainsi réagir de la façon adéquate :

Je crois que ce que j'ai essayé de faire quand nous perdions des soldats, c'était de nous concentrer sur les bons souvenirs, de dire « Nous avons perdu le sergent Snooks [pseudonyme] ce matin [...] et vous savez, c'était un sacré bon meneur de troupes. Il va nous manquer, mais il faut continuer. » J'essayais de garder les conversations dans cette direction, vous savez, de faire sourire les gens, plutôt que de parler du pauvre gars qui avait été tué. C'est de cette façon que j'ai essayé de faire les choses tout ce temps. C'est ridicule de dire de rester heureux, mais c'est un peu cette façon de voir les choses qu'on a établie, vous savez, « c'est difficile pour tout le monde, mais on s'en sortira », et de conserver cette attitude. Et vous savez, ça a marché. Il n'y a aucun doute dans mon esprit que ça a marché [...].

De cette façon, Rad tentait de garder ses hommes concentrés sur leurs responsabilités. Plutôt que de laisser les récentes tragédies peser lourd sur leur moral, il leur transmettait des mots d'encouragement et faisait leur éloge. S'il était resté distant et indifférent, le moral des troupes aurait probablement subi des contrecoups. Rad n'a pas « guéri » ses soldats de leur découragement simplement en s'adressant à eux avec perspicacité. Il les a plutôt aidés, par ses actions et ses paroles, à composer avec la réalité de la vie au régiment, la changeant à tout jamais. Il a été, comme toujours, vigilant et proactif, et il a profité de « chaque occasion [...] pour rassembler les hommes, leur parler [...] et essayer de les convaincre que tout allait bien ». Garder ses hommes dans le droit chemin et les mener vers un but précis demandaient à la fois une attention constante et des actions répétées. Rad s'est rapidement rendu compte que mener

simplement une bataille, ce n'était pas assez. C'était tout aussi nécessaire d'être un leader loin du champ de bataille, afin que ses soldats soient toujours prêts à intimider l'ennemi lors du retour au front.



Collection personnelle Radley-Walters

Radley-Walters et son équipage de char en Normandie, en 1944.

Le moral

En tant que commandant de l'escadron, Rad devait soutenir le moral de ses troupes, compte tenu des pertes constamment essuyées par le SFR en Normandie. Chaque soldat faisait

Intégrer les remplaçants

Qui dit opérations constantes dit pertes constantes et l'intégration des remplaçants offrait à Rad des défis qui mettaient son leadership à l'épreuve. À force de se battre ensemble, son escadron est vite devenu une équipe unie qui livrait bien bataille. Par contre, des problèmes survenaient lorsqu'il fallait intégrer de nouveaux soldats de manière aussi fluide que possible sans déranger davantage la synergie du groupe déjà atteinte par les pertes récentes. Pour contourner cette difficulté, Rad transmettait aux remplaçants autant d'information sur les méthodes de son escadron que le temps le lui permettait. Il enseignait fréquemment aux nouveaux soldats sa façon de déployer les chars, afin que les procédures de base de l'escadron leur soient tout au moins familières. C'était sans aucun doute une présentation rapide et assez générale qui avait habituellement lieu le jour même de leur arrivée au régiment, derrière un char d'assaut, dans le noir, avec comme seul matériel pédagogique, quelques pierres. Avec la perspective d'autres combats imminents, c'était ce qu'il avait de mieux à faire dans les circonstances. En raison du rythme des opérations, Rad ne pouvait offrir à ses soldats qu'un minimum d'instructions; une formation plus substantielle devrait attendre l'accalmie... ou la bataille elle-même. Rad accomplissait ainsi ce qui était à ses yeux l'une des tâches les plus importantes en tant que meneur de troupes, celle d'offrir à ses soldats le plus d'information possible : « [...] leur parler régulièrement, leur transmettre les trucs du métier quand c'est possible, en petits groupes [...] »¹⁰.

taire, mais cette démarche était nécessaire. Il importait peu à Rad qu'une poignée de soldats soient nouveaux dans l'escadron; ils étaient immédiatement considérés comme des membres de l'équipe, ce qui devait être stimulant et rassurant pour les recrues. Tout le monde avait un rôle indispensable à remplir dans l'escadron, puisqu'il fallait déployer le plus de chars possible: tout le personnel était donc traité en conséquence. Rad essayait sincèrement d'éviter que les remplaçants se sentent mis à l'épreuve avant de devenir membres de l'équipe ou qu'ils se croient perçus comme des citoyens de seconde classe dans une société à classe unique. Rad se rappelle :

Je pense que c'était important de ne pas isoler qui que ce soit [...] chaque personne devait être traitée de la même façon, qu'elle soit là depuis trois ans ou depuis la veille; c'est ce que j'essayais de faire. [...] Ce n'était pas facile, car il y avait des soldats que j'avais connus au Canada et qui, quatre ans plus tard, se battaient encore à mes côtés en Normandie, puis il y avait les gars qui étaient arrivés la veille [...]. Je m'acharnais pour que tout le monde soit traité équitablement, et je crois que j'ai gagné leur confiance, parce qu'après la guerre, quand on se réunissait [...], on se disait nos défauts, nos qualités, et ils me disaient : « tu sais, il y a une chose que tu as faite, c'est que peu importe d'où on venait, peu importe qui on était [...], tu nous traitais tous exactement de la même façon, et on l'a apprécié. » Alors, je crois qu'il s'agissait d'un élément important¹¹.



Un Sherman des Fusiliers de Sherbrooke suivi de soldats des Fusiliers Mont-Royal dans les rues de Falaise, le 17 août 1944.

Lors de l'intégration de remplaçants dans son escadron, Rad évitait toujours de faire preuve de favoritisme. Il faisait son possible pour traiter chacun de la même façon sur le plan personnel et ainsi gagner leur respect et leur confiance. Évidemment, ses nouveaux soldats bénéficiaient de formation supplémen-

Montrer une vue d'ensemble

À fin de faciliter davantage à la fois l'intégration des remplaçants et leur compréhension des méthodes de combat de l'escadron, Rad essayait de donner des ordres simples, brefs et directs. Il en était arrivé à la conclusion que des instructions très compliquées pouvaient compromettre le succès d'une opération en la rendant confuse. Cependant, il faisait ce qu'il pouvait afin de transmettre le plus d'information possible aux soldats à propos de la situation dans laquelle ils allaient bientôt se retrouver. L'escadron de Rad a connu du succès grâce, entre autres, à son approche basée sur le bon sens :

... [...] Avant une opération [...], vous devez avoir une bonne idée de ses grandes lignes. [...] Pour commencer, vous rassemblez tous les gars derrière une grange, par exemple, et vous vous assoyez pour leur parler, leur dire que ça va se passer de telle ou

telle façon; vous prenez votre temps, peut-être avez-vous un crayon, ou encore vous utilisez ce que vous avez sous la main [...] et vous leur montrez : « Alors, nous sommes ici, et là-bas à droite ça va être comme ci, comme ça [...] et on va travailler avec ceux-là¹²... »

En effet, en préparation de l'opération Charnwood, Rad avait fait en sorte que « [...] tous les chefs d'équipage aient reçu leurs instructions le soir du 7 juillet 1944. Ils disposaient d'une vue d'ensemble aussi détaillée que possible¹³. »

Rad a découvert que la transmission du maximum permis d'information, peu importe le moyen, était très utile. Il essayait, lorsque c'était possible, d'informer ses hommes de la suite des événements afin qu'ils soient prêts pour l'opération suivante et qu'ils sachent à quoi s'attendre dans les grandes lignes. Les soldats, parce qu'ils étaient au courant du plan global, étaient en mesure de mieux improviser si la situation devenait instable. Ils pouvaient donc agir de façon appropriée et judicieuse sans devoir attendre les ordres. Puisqu'ils connaissaient les intentions du commandant, les soldats pouvaient réagir plus intelligemment et plus efficacement à certaines situations que s'ils n'avaient été au courant de rien ou de très peu. Meilleure était la préparation des soldats, meilleures étaient les chances de réussite. Comme le souligne Rad :

[...] Nous devons tous comprendre que nous devons transmettre l'information que nous avons au départ et [...] toujours la donner aux hommes, car ils sont dans l'obscurité si vous ne leur dites rien. [...] Dans plusieurs cas, les soldats mènent leur combat en se basant sur ce qu'on leur dit de faire, et vous devez être convaincu qu'ils comprennent bien ce qu'ils sont censés faire¹⁴.

Rad, fidèle à lui-même, laissait toujours le droit de parole à ses hommes lorsqu'il expliquait ses plans pour les opérations à venir. En effet, ils étaient souvent en mesure d'ajouter certaines précisions essentielles à la réussite :

Avant d'établir le plan, par contre, il fallait savoir que si le caporal untel avait traversé cette satanée route et avait reçu une balle [...], et qu'il savait où il y avait des mines, et qu'untel avait quelque chose de très, très important à ajouter au plan que vous vouliez appliquer, il fallait ouvrir bien grand les oreilles et l'écouter [...]¹⁵.

Rad n'était donc certainement pas du genre à élaborer ses plans tout seul sans demander l'apport de ceux qui allaient être responsables de l'exécution de ces plans et qui pourraient avoir

de l'information précieuse à y apporter. Malgré le temps accordé aux questions et à la discussion, au moment de donner des ordres officiels, Rad était toujours « [...] très catégorique à propos de ce qui devait être fait, de l'heure à laquelle ce devait être fait et de la personne qui devait faire ceci ou cela¹⁶. » Finalement, c'étaient les ordres de Rad qui comptaient, pas l'opinion ou le consensus du groupe. Toutes les situations n'étaient pas abordées de cette façon non plus. Parfois, il n'y avait tout simplement pas d'occasion pour se concerter. Rad, en tant que commandant de l'escadron, devait alors agir vite et de manière résolue, sans consulter ses subordonnés.



Orville Fisher, *Tanks Passing Under a Destroyed Railway Bridge*.

Promotions

Des promotions étaient fréquemment accordées sur le champ de bataille afin de poursuivre les opérations malgré les pertes. En effet, les leaders devaient être remplacés, et le régiment constituait la meilleure source de candidats. Les soldats qui accédaient aux postes vacants avaient habituellement une certaine expérience, ils comprenaient le contexte du groupe de même que ses habitudes et son mode de fonctionnement et, plus important encore, ils connaissaient les hommes qu'ils auraient à commander. À cet égard, ils bénéficiaient d'un avantage certain sur les candidats externes, c'est-à-dire les soldats qui arrivaient de l'extérieur du SFR pour occuper les postes vacants. Rad héritait d'une manière ou d'une autre, en tant que commandant de l'escadron, de la responsabilité de choisir des remplaçants appropriés. Son rang et son poste lui donnaient l'autorité d'accorder la promotion au rang de caporal, un privilège dont il se prévalait souvent. La façon de procéder était très concrète :

La promotion se déroulait sans cérémonie. On appelait le capitaine-adjutant, et on disait : « Le cavalier Hill est maintenant le caporal Hill. » C'est tout ce qu'on

faisait et, dès lors, il avait la capacité... ordres. [...] On remplissait un minimum de paperas... et même on oubliait parfois ces modalités administratives. [...] Ce n'était tout simplement pas si important que ça¹⁷.

En comparaison, seul le commandant (CO) du SFR, le lieutenant-colonel Mel Gordon, pouvait accorder la promotion au rang de sergent, et seuls les militaires encore plus hauts gradés au sein d'une brigade ou d'une division pouvaient promouvoir quelqu'un à un rang plus élevé¹⁸.

Le processus de promotion était assurément simple, mais Rad examinait soigneusement la situation et déployait de grands efforts afin de choisir les hommes qui, selon lui, devaient être promus. Il ne choisissait pas au hasard; il promouvait ou recommandait ceux qui, d'après lui, faisaient le meilleur travail à un niveau de responsabilités plus élevé. Comme Rad connaissait bien ses hommes, il pouvait s'appuyer sur des faits concrets et surtout justifier sa décision. Comme en cas de pertes de vies humaines, il se fiait aussi beaucoup à ses sous-officiers, des leaders qui passaient plus de temps que lui avec les soldats. En dépit du fait que Rad essayait de connaître tous ses soldats personnellement, il n'était pas toujours aussi bien placé que ses sous-officiers pour se forger une opinion sur les forces, les faiblesses et le potentiel d'un individu. Il se souvient : « [...] Alors, vous discutez avec votre meilleur sous-officier, pas toujours le sergent-major étant donné qu'il ne se battait pas et qu'il était occupé à autre chose, puis vous choisissez le gars [...] »¹⁹. Prendre en compte l'apport de ceux qui connaissaient le mieux les soldats était pour Rad une façon d'essayer de s'assurer que les meilleurs et les plus compétents étaient promus, puisque nommer la bonne personne au bon poste était souvent synonyme de réussite pour l'escadron et pouvait assurer la survie des soldats. Une confiance absolue entre Rad et ceux qu'il consultait était nécessaire pour tenir de telles discussions.

D'autres facteurs étaient aussi pris en considération pour effectuer cette sélection. À l'avis de ses sous-officiers supérieurs et à sa propre connaissance des soldats s'ajoutaient effectivement d'autres facteurs, par exemple si l'individu avait oui ou non suivi un entraînement approprié en Angleterre pour exercer les fonctions dont il pourrait hériter. Cependant, Rad prenait davantage en compte la performance du soldat depuis qu'il était à l'œuvre. Était-il compétent? Faisait-il preuve de leadership? Était-il digne de confiance? Les réponses à ces trois questions, ainsi qu'à bien d'autres, influençaient sa décision, qu'il prenait en dépit de la pression exercée par les opérations en cours :

... [...] Ainsi va la vie dans le feu de l'action. Vous n'avez pas autant de temps qu'en période de paix. En plus, comment voulez-vous donner des cours à ces gars-là [pour qu'ils aient officiellement droit à leur promotion]? Il faut que vous les preniez parce qu'ils ont du mérite et parce que vous croyez qu'ils sont bons, et c'est ainsi qu'ils sont promus²⁰.

Rad consacrait une grande part de son emploi du temps à s'occuper des pertes et de leurs multiples séquelles. Son expérience sur le champ de bataille lui avait, sans l'ombre d'un doute, fait prendre conscience des sacrifices que demande le combat, mais il ne s'est jamais empêché de s'engager à fond dans cette entreprise. Il comprenait qu'il devait diriger ses troupes sur le front afin de montrer l'exemple en faisant face aux mêmes dangers que ses hommes. Il croyait que ses hommes le méritaient bien et que c'était la moindre des choses qu'il pouvait faire : s'ils devaient risquer leur vie, alors lui aussi le devait. Un de ses anciens soldats remarquait que « Rad avait besoin d'être là » et qu'il ne demandait jamais à quelqu'un de faire quelque chose qu'il ne ferait pas lui-même²¹. Rad s'explique :

[...] Vous devez être vu par vos hommes; vous ne pouvez pas rester derrière. Il faut être avec les autres. [...] Il y en avait certains [des officiers] qui restaient à l'écart et on pouvait bien voir chez les hommes une certaine réticence; enfin, pas nécessairement de la réticence, mais les soldats ne démontraient pas de ferveur du tout. Ils voulaient voir leur leader à leurs côtés, faire les mêmes choses qu'eux, ils voulaient qu'il soit au front et [...] je crois que diriger ses hommes, ça commence au front, prendre les mêmes risques que ses soldats; c'est là que se bâtit la confiance²².

Les hommes s'attendaient à voir leur meneur (ou au moins savoir qu'il était là) et Rad était décidé à être au front chaque fois que son escadron engageait le combat avec

l'ennemi. De plus, une participation active au combat lui permettait d'évaluer rapidement la situation en cours, d'établir un plan d'action et de donner des ordres conséquents. Puisque chaque combat était énergique et en évolution constante, il était essentiel de pouvoir transmettre rapidement des directives basées sur une évaluation judicieuse des événements. Sa volonté d'aller de l'avant générait parfois d'autres résultats tout aussi importants. Pendant l'opération *Atlantic*, par exemple, ses

« audacieuses reconnaissances, de même que celles du téméraire sergent R. Beardsley » ont permis de capter « des signaux radio codés de l'ennemi, les données techniques complètes du *Panther* [un char d'assaut] et une foule d'autres précieuses informations²³. »

Malheureusement, d'autres officiers n'avaient pas la même vision du leadership que Rad. L'un de ceux-ci, qui était arrivé au SFR en provenance d'un autre régiment, s'est avéré un piètre commandant d'escadron, car il préférait l'arrière et la sécurité au front et au danger. Voici le point de vue de Rad :

Les hommes le détestaient tout simplement parce qu'il n'était pas là. Ils ne l'entendaient parler qu'à la radio et ils savaient qu'il était loin derrière, il leur disait : « Avancez, avancez. Allez, troupe numéro 1! Qu'est-ce qui vous retarde? » On ne peut pas se permettre ça quand on est trois collines derrière eux²⁴.

**« D'autres facteurs
étaient aussi pris
en considération
pour effectuer
cette sélection. »**

Dans ce cas-ci, un officier et a été, dans les faits, le véritable chef, si ce n'était pas prévu dans l'organigramme officiel.

Afin de commander la bataille au mieux de ses capacités, Rad gardait un contact radio constant avec les chars de son escadron. Sa voix calme, en plus de rassurer ses soldats, témoignait de sa présence parmi eux sur le champ de bataille. Certains des soldats de son groupe ont qualifié le réseau radio de « très posé » lors des combats, c'est-à-dire que personne ne criait ni n'énervait les autres. Rad était méthodique, méticuleux, presque factuel dans sa façon de diriger la bataille par radio²⁵. Il lui arrivait parfois de se replier légèrement afin d'avoir le meilleur point de vue possible sur la situation en cours, mais tout comme ses hommes, il courait un grand danger :



Collection personnelle Radley-Walters

Le gouverneur général du Canada, le vicomte Alexander, décore Radley-Walters de l'Ordre du service distingué à la collation des grades de l'Université Bishop's, le 20 juin 1946. « Pour son leadership, sa ténacité et son courage exceptionnel. Son exemple a été une inspiration non seulement pour les officiers et les sous-officiers qui étaient sous ses ordres, mais pour tous les hommes de son escadron. »

Important, c'est de les diriger en leur parlant par radio, de leur parler sans relâche. En d'autres mots, il ne faut pas prendre de pause et que personne n'entende plus rien, il faut continuer d'appeler [...] : « Allô, numéro 1, déplacez-vous de 200 mètres vers la droite; numéro 3, 1 s'en va par là, couvrez-le. » et ainsi de suite, « commencez à tirer, » ce genre de choses. Au fond, il faut les amener à se couvrir entre eux à mesure des déplacements [...], et on vous entend si vous êtes sur un réseau radio d'escadron ou de régiment, tout le monde vous entend, tous les chars, alors ils comprennent ce que fait l'ennemi et ce que vous faites pour le combattre. On ne court pas partout sur le champ de bataille en tirant n'importe où sans que personne ne se parle²⁶.

Innovation

Les compétences de Rad ne se limitaient pas à son aptitude à interagir avec les gens. Il était en effet très doué sur le plan technique et possédait l'habileté de penser de manière créative. Certaines difficultés rencontrées durant la campagne de Normandie étaient complètement nouvelles, mais Rad a pu concevoir – parfois seul, parfois en collaboration avec d'autres – des solutions à la fois novatrices et efficaces. Il a constamment fait preuve d'une profonde volonté d'innover, ce pour quoi il était très habile, et il s'inspirait souvent de solutions que d'autres avaient élaborées et qui avaient donné des résultats satisfaisants. Il faisait tout en son pouvoir pour retirer un maximum de connaissances de ce qui l'entourait – les autres soldats, ses propres expériences, ce qu'il pouvait lire – et d'utiliser ces apprentissages dans une situation qui s'y prêtait. Sa vivacité d'esprit, qu'il avait développée dans sa jeunesse grâce à l'importance accordée à son éducation, l'incitait à toujours chercher une meilleure solution. Le *statu quo* pouvait certainement être remis en question.

Lorsque les circonstances étaient propices, Rad s'efforçait de discuter de problèmes techniques avec des soldats d'autres régiments afin que les connaissances et les idées circulent. Il essayait d'être ouvert d'esprit et de saisir chaque occasion d'apprendre des autres. On trouvait souvent la solution à un problème courant simplement en discutant de manière honnête et franche : « Vous savez, nous sommes devenus de grands amis [...]. On se rassemblait, pas fréquemment, mais de temps à autre, et on s'asseyait ensemble pour discuter de nos expériences respectives, et on apprenait beaucoup les uns des autres de cette façon²⁷. » Il était effectivement nécessaire d'innover. Le SFR, comme d'autres régiments blindés présents au front, avait perdu bon nombre de chars en affrontant l'ennemi, qui était supérieur sur le plan technique. Rad s'était bien rendu compte que les machines allemandes surpassaient les siennes. Il a donc tenté de rendre les *Sherman* moins vulnérables en leur ajoutant du « blindage » supplémentaire, une solution qu'il a transmise, comme bien d'autres, à ses confrères officiers qui subissaient eux aussi de lourdes pertes :

Le Fort Garry Horse, le 1^{er} Hussars et nous [le SFR] discussions parfois un peu lorsque c'était plus calme, et ils me demandaient ce que je faisais. Je leur disais : « Bien, nous travaillons la nuit, là où les chars ont été

endommagés, on enlève leurs chenilles et on les défait en morceaux. Il y en a qui utilisent deux ou trois plaquettes et les soudent à leur char, et d'autres en utilisent qu'une seule et les placent à certains endroits, autour de la tourelle ou sur les côtés, entre autres [...]. Nos mécaniciens [...], pauvres diables, non seulement ils nous assistaient dans la journée, mais le soir ils sortaient [...] et coupaient des chenilles qu'ils soudaient de telle ou telle façon. [...] Bien entendu, mon appareil a été frappé par ce truc [un obus tiré par un char allemand] et les chenilles ont volé en éclats, mais le foutu char a survécu à l'attaque et c'est ça qui nous importait²⁸.

Au bout du compte, le blindage supplémentaire, soit des plaquettes de chenille soudées par points en divers angles afin qu'elles encaissent le choc lorsqu'elles seraient atteintes, n'a pas seulement rendu les chars moins vulnérables aux assauts allemands, augmentant ainsi leur durée de vie et accroissant leur utilité sur le champ de bataille; il a également sauvé la vie de nombreux membres d'équipage²⁹. À cet égard et pour bien d'autres choses, Rad se fiait à ce lieu commun : « les chars sont remplaçables, pas les hommes. » Tout cela était fait sans préparation préalable et était le résultat de sa propre initiative. Plutôt que d'attendre que quelqu'un d'autre trouve une solution à un problème et que cette solution soit transmise chez les corps blindés, Rad préférait y remédier lui-même, ce qui démontrait une volonté de prendre l'initiative et d'innover lorsque la situation l'exigeait. La transmission de l'information entre les unités était primordiale pour Rad, car ce procédé lui permettait de tirer avantage de l'expertise de membres hors de ses propres escadrons et de son régiment et, réciproquement, de faire profiter les autres de ses idées et de ses suggestions.



Les Fusiliers de Sherbrooke entrent dans Xanten, en Allemagne, le 7 mars 1945. Le blindage supplémentaire sur la caisse du char est bien visible.

« Plusieurs pistes étaient suggérées, enfin pas des pistes, mais de bons points étaient apportés simplement parce que quelqu'un partageait son expérience avec vous et qu'ensuite vous saviez en tirer profit³⁰. »

Ça n'allait pas être la dernière occasion où Rad serait forcé d'innover pour prolonger la durée de vie de ses chars d'assaut et sauver la vie des gens qui s'y trouvaient. Puisque le plancher du char *Sherman* était peu épais, Rad s'était rendu compte que des sacs de sable déposés dans la cabine de l'équipage absorberaient le plus gros de l'impact causé par les mines anti-chars³¹. Rad se souvient :

Le fond du *Sherman* est [...] mince, et bon Dieu, il y a du blindage partout sur l'extérieur [...], mais le fond est très mince. Nous avons commencé à perdre des chars à cause des mines [...], alors nous avons confectionné un long sac de sable assez mou pour qu'il soit assez malléable [...]. Et vous savez, ça nous aidait énormément lorsqu'une ou plusieurs mines Teller explosaient : les sacs de sable sauvaient les chars³².

Comme par le passé, Rad mettait le doigt sur un problème et faisait de son mieux pour le résoudre avec les ressources dont il disposait. Ces solutions n'étaient pas toujours complexes, mais elles étaient efficaces et c'est ce qui comptait.

Rad est devenu un soldat d'escadron blindé aguerri après le jour J, mais ses compétences couvraient aussi d'autres secteurs. Puisqu'il avait commencé son séjour dans l'armée au sein de l'artillerie à la fin des années 1930 et au début des années 1940 (le Corps-école d'officiers canadiens de l'Université Bishop's était affilié à une batterie d'artillerie de Sherbrooke), il s'est vivement intéressé à cette branche en Normandie en raison de sa puissance, de son potentiel et de son utilité. Il s'est rendu compte après quelques batailles que l'artillerie pouvait jouer un rôle-clé dans une bataille, ce qui l'a poussé à apprendre tout ce qu'il pouvait sur son fonctionnement, sur ses contraintes, sur la façon dont il pourrait communiquer avec elle et sur tout autre sujet qu'il croyait utile de connaître. Ses études universitaires lui avaient apporté une bonne compréhension générale, mais il a approfondi ses connaissances pratiques en Normandie. Rad a d'ailleurs perdu à plusieurs reprises l'usage de son artillerie quand son officier observateur avancé, responsable de diriger le tir vers une cible en particulier, tombait au combat. Rad, contrarié d'être privé d'un outil si important, a appris les rudiments de la répartition des points d'impact, devenant ainsi son propre officier observateur avancé. Une fois qu'il a compris comment bien travailler avec l'artillerie, il l'a utilisée régulièrement pour faciliter le travail de son régiment :

Je discute avec certaines personnes [ces derniers temps], et elles ne les ont jamais utilisés [l'artillerie et l'appui aérien]. J'ai pensé que c'était bien étrange. Ça me semblait naturel d'en apprendre davantage sur l'artillerie si celle-ci était à notre disposition. Je ne suis pas artilleur, mais j'ai bien appris et j'aurais pu être un aussi bon officier observateur avancé qu'un homme qui

avait été formé pour n'exécuter que ce travail en particulier. C'est la même chose en ce qui concerne l'appui aérien. On ne nous en avait pas appris assez à propos de l'équipe de contact aérien en Angleterre pour pouvoir communiquer avec les avions, mais c'est une compétence qui s'apprend et ce n'est pas le moment de l'apprendre quand on est dans le feu de l'action¹³.

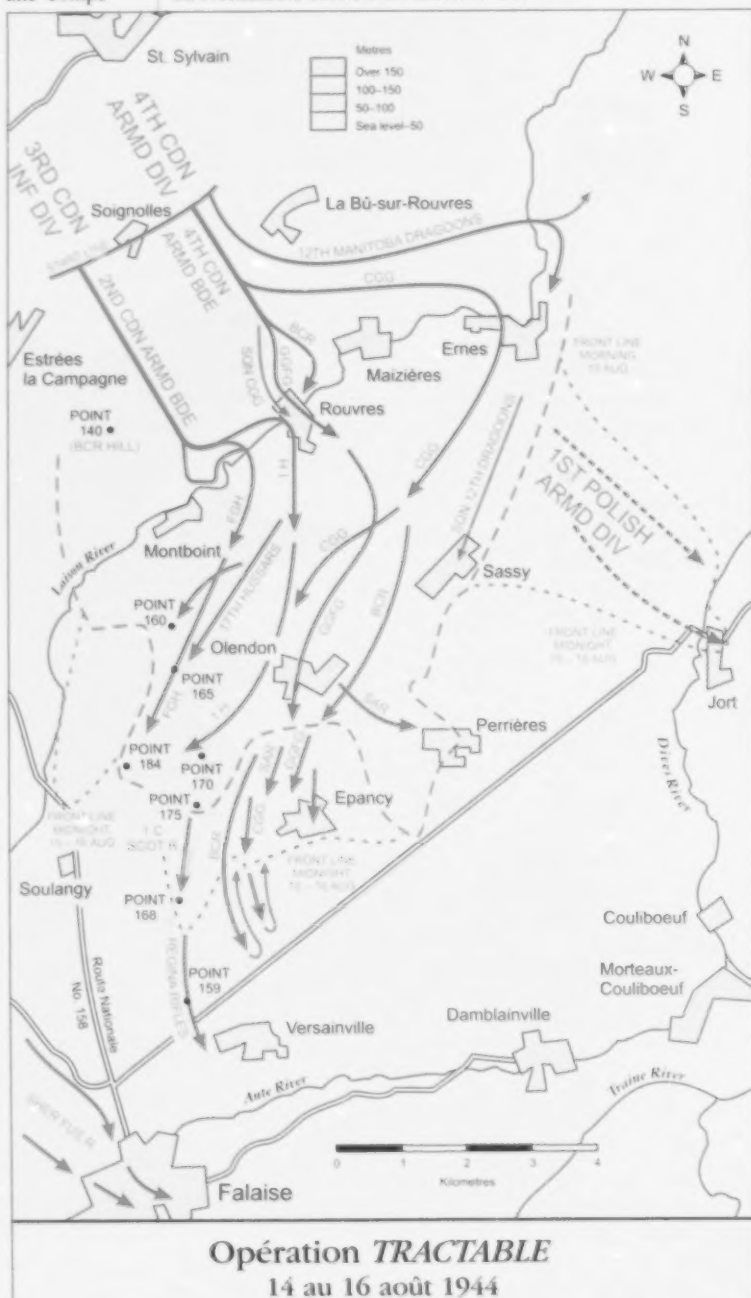
On pourrait dire la même chose de l'utilisation que Rad faisait de la fumée pour empêcher les Allemands de suivre les mouvements de son régiment. Le SFR n'avait reçu aucune instruction à ce sujet en Angleterre, mais aussitôt que Rad est arrivé en France et qu'il a vu à quel point la fumée pouvait envahir le champ de bataille, il a pris l'initiative d'apprendre à utiliser des écrans de fumée. Rad se souvient :

[...] L'autre truc, c'est l'auto-apprentissage [...]. Je crois qu'il faut être autodidacte. Plus je pense à toutes les fois où nous nous sommes battus, plus je me rends compte que nous en retirons quelque chose que nous ne savions pas auparavant, comme l'utilisation de la fumée sur le champ de bataille. Personne ne savait rien là-dessus, alors nous avons dû apprendre. Où l'avons-nous appris? Sur le champ de bataille. Certains d'entre nous ont continué à apprendre sur le sujet et sont devenus assez doués [...]¹⁴.

Presque à chaque combat après le jour J, Rad a utilisé la fumée abondamment non seulement pour donner un avantage à son escadron sur l'ennemi, mais aussi pour offrir de la protection supplémentaire à ses soldats. Il est devenu si convaincu de son utilité qu'il en arrivait à cette conclusion après l'opération *Atlantic* : « On ne doit jamais oublier l'utilisation de la fumée, particulièrement pendant une attaque. Un escadron peut produire un écran très efficace en émettant de la fumée. L'installation de générateurs de fumée à l'arrière des chars d'assaut devrait être sérieusement envisagée¹⁵. »

Sa volonté d'apprendre et d'employer les techniques d'autrui lui a probablement fait connaître plus de succès qu'il en aurait connu autrement. Le fait qu'il déployait ses chars de façon adroite – brillante même –, qu'il amenait l'artillerie à tenir le coup lorsque c'était nécessaire, qu'il dérobait ses mouvements au regard de l'ennemi et qu'il soutenait l'infanterie en déployant un officier du SFR avec l'infanterie tout en assignant un officier d'infanterie à un char, faisait de lui un leader de combat redoutable¹⁶. Ses expériences passées avec l'artillerie, alors qu'il était membre du

Corps-école d'officiers canadiens, et avec l'infanterie, avant que le SFR ne devienne un régiment blindé, l'ont familiarisé avec les limites et les possibilités de chaque secteur; ce sont là des connaissances qu'il a utilisées avec d'excellents résultats en Normandie tout en les enrichissant.



L'opération *Tractable*, un des engagements de combat les plus importants et intenses de la campagne de Normandie.

Tout homme a ses limites : un repos en Angleterre

Au fur et à mesure que les combats se poursuivaient en Normandie pendant tout l'été 1944, la pression physique et psychologique exercée par de constantes opérations à un haut

niveau d'intensité a commencé à avoir des effets sur le jeune Rad, et son comportement s'est fortement modifié. Lui qui était toujours dynamique et confiant est devenu encore plus désireux d'engager le combat avec l'ennemi, à un point tel qu'il a commencé à prendre des risques qui mettaient sa vie en danger et, par le fait même, celles de ses hommes. Plutôt que de se retirer des dangers et du stress du combat comme d'autres dans cette situation avaient coutume de faire, Rad s'est mis à chercher d'autres occasions d'utiliser les compétences qu'il avait perfectionnées :

... J'ai découvert [...] que d'autres soldats qui étaient proches de moi dans mon escadron [...] se fatiguaient, et j'ai réagi à l'opposé d'eux. Je croyais que les armes allemandes allaient de travers. Je croyais sincèrement qu'aucune arme, du côté allemand, ne pouvait nous abattre. Je pensais complètement à l'opposé, je me disais : « [...] Confiez-moi la tâche de n'importe qui, nous allons la faire, bien la faire. » En d'autres mots, je voulais faire face à plus de compétition et tout [...]»³⁷.

La nouvelle personnalité de Rad, sa témérité devant le danger et le fait qu'il était convaincu d'être invincible ne sont pas passés inaperçus. Mel Gordon s'est vite rendu compte que l'un de ses officiers les plus expérimentés et les plus compétents agissait de manière imprévisible, ce qui l'incita à renvoyer Rad en Angleterre pour un repos bien mérité et dont il avait bien

besoin. À partir de son débarquement sur la plage jusqu'à son retrait temporaire du champ de bataille, Rad avait participé à quelque 80 jours consécutifs d'action, avait été témoin de pertes épouvantables, avait participé à un bon nombre de batailles importantes et avait assumé de plus en plus de responsabilités³⁸. Prendre part à ce genre d'activités de façon constante a un coût que seul le temps peut révéler.

Au sein de la Canadian Armoured Corps Reinforcement Unit, en Angleterre, Rad a transmis aux autres les leçons qu'il avait retenues au cours de son expérience éprouvante en France. Il assumait essentiellement l'une des responsabilités qui lui étaient si chères, à savoir la transmission de connaissances à des personnes à qui elles seraient utiles plus tard. Le rythme de vie en Angleterre était exigeant en raison du besoin pressant de former rapidement des remplaçants adéquats au combat, mais Rad a retiré un pur plaisir d'être soulagé des responsabilités et du stress difficiles à supporter, et il a profité de chaque moment de son séjour. Il a alors pu prendre le temps, puisqu'il avait été retiré du champ de bataille, de faire une pause et de se ressourcer à la fois spirituellement et mentalement afin de se préparer à son éventuel retour au front avec le SFR, ce qui s'est produit quelques semaines plus tard. La campagne de Normandie était terminée lorsqu'il a repris son commandement, mais plusieurs autres mois de combat l'attendaient aux Pays-Bas et en Allemagne. À ce moment, par contre, Rad avait bénéficié de plusieurs expériences formatrices, et son style de leadership



Radley-Walters en uniforme de brigadier d'après-guerre dans l'Armée canadienne avant l'unification.

s'était assez bien défini et allait continuer d'être un gage de succès jusqu'à la fin de la guerre. Rad a continué à apprendre de ses expériences subséquentes – il ne pouvait en être autrement avec sa personnalité dynamique –, mais à la fin de la campagne de Normandie, il comprenait clairement l'aspect technique du combat avec son escadron et l'aspect psychologique de la direction de ses troupes.

Conclusion

Rad n'est pas allé jusqu'à se qualifier de leader « populaire » pendant une entrevue, mais il était très respecté et aimé de ceux qui ont servi leur pays avec lui⁷⁹. Certains de ses confrères soldats ont souligné qu'ils l'auraient « suivi dans la bouche d'un canon, » car « nous pensions qu'il pouvait réussir n'importe quoi⁸⁰. » Ses réalisations lui ont valu des éloges qui ont fusé de partout. Lors de son retour au Canada après la guerre, un journal local a commenté que « [l]es histoires à propos de son leadership extraordinaire et de sa bravoure sont devenues des légendes au sein de l'unité, et on croit que son élimination d'un total de 18 chars d'assaut allemands constitue un record pour un officier canadien⁸¹. » La réputation de Rad n'a fait que s'étendre depuis la Seconde Guerre mondiale.

La majeure partie de l'estime et de la confiance qu'inspirent ses compétences de leader vient de ce style particulier de leadership, qui maintenait un juste équilibre entre accomplir la mission tout en prenant soin de ses soldats. Son habileté à bien diriger à la fois sur le champ de bataille et à l'extérieur découlait de ses compétences professionnelles, qu'il s'appliquait toujours à améliorer, et du respect qu'il témoignait à tous. Bon nombre des caractéristiques inhérentes à son leadership ont pris forme tôt dans sa carrière en tant que jeune officier frais émoulu de l'université, tandis que d'autres traits ont dû attendre le test ultime du combat avant de faire surface. En fin de compte, il n'a peut-être pas toujours agi comme il le fallait, mais tout porte à croire qu'il a agi correctement la plupart du temps.

Rad abordait d'ailleurs son travail sérieusement. Il comprenait ce qui devait être fait et cherchait à obtenir les moyens d'accomplir ces tâches, et ce, qu'il ait à les inventer lui-même, à les emprunter à d'autres ou à se fier à ses soldats pour qu'ils lui fassent des suggestions. S'occuper des pertes, intégrer les remplaçants, surmonter les faiblesses techniques, entre autres défis; tout cela demandait une approche proactive et, dans bien des cas, la capacité d'envisager des solutions novatrices. Le

leadership pour Rad était un jeu humain où la situation et les personnalités influençaient sur les interactions constantes entre les acteurs et sur les relations qui en résultaient. Comme il se doit, les derniers mots de cet article seront les siens : « Je crois que la plus grande leçon que j'ai apprise durant la guerre est que si vous voulez commander vos soldats, surtout bien les commander, ils ne vous laisseront jamais tomber...⁸² »

Nous aimerions remercier les personnes suivantes pour l'aide qu'elles nous ont apportée aux différentes étapes de ce projet. Sans leur soutien et leurs encouragements, nous n'aurions pu rédiger cet article : Jeff Stouffer, Pat Radley-Walters, Bill Coupland, Wyn van der Schee, Andrew, Harvey et Irene Theobald, Douglas Hope, Alf Hebbes, Paul Pellerin, Tim Cook, Bob Edwards et Bernd Horn.

RMC



Pat et Rad à la retraite.

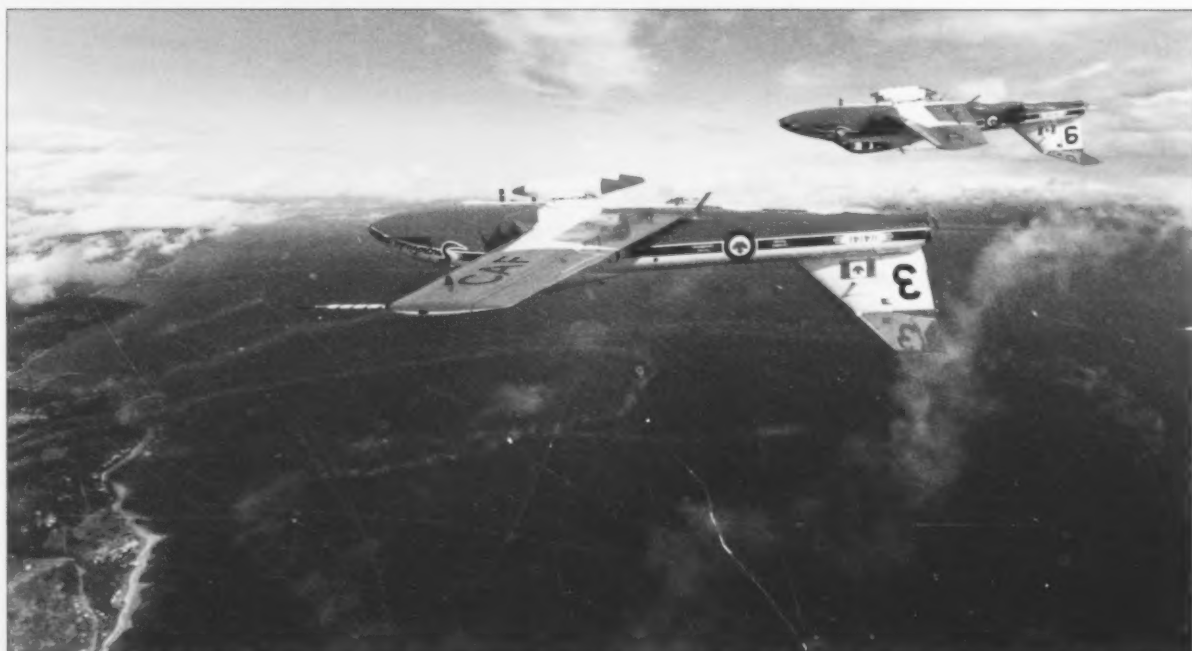
NOTES

1. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 21 août 2007. Toutes les entrevues ont été réalisées à la résidence personnelle de Rad à Kingston (Ontario).
2. Un article sur les expériences de commandement précédentes de Rad, de son arrivée dans l'Armée canadienne à la veille de l'invasion de la Normandie, est publié dans le dernier numéro (vol. 9, n° 3) de la Revue militaire canadienne.
3. Un commandant, un pilote, un copilote, un chargeur/opérateur et un tireur.
4. C.L. Mantle, entrevues avec S.V. Radley-Walters, les 31 janvier et 7 mars 2007. Pour de plus amples renseignements sur les pertes dues au stress et la façon de le traiter, veuillez consulter A.D. English, « Leadership et stress opérationnel dans les Forces canadiennes », *Revue militaire canadienne*, vol. 1, n° 3 (automne 2000), p. 33-38, et Terry Copp et Bill McAndrew, *Battle Exhaustion: Soldiers and Psychiatrists in the Canadian Army, 1939-1945* (Montreal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1990).

5. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 7 mars 2007.
6. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 11 avril 2007.
7. Non seulement Rad protégeait-il ses soldats de certains des aspects cruels de la guerre, mais il les protégeait aussi des officiers mal informés qui s'immisçaient dans les affaires d'autrui. Par exemple, après un combat particulièrement éprouvant, un tireur s'était mis à remplacer la mitrailleuse coaxiale sur l'un des chars de l'escadron de Rad puisque les tirs constants

avaient tout simplement ruiné le tube. À ce moment précis, un officier s'est adonné à passer par là et a fait savoir au tireur que son arme semblait correcte et qu'il pouvait encore l'utiliser. Rad, qui avait tout entendu, a alors indiqué à l'officier, poliment, mais de façon assez persuasive et insistante pour affirmer clairement sa position, que si le tireur avait dit que l'arme ne fonctionnait plus, elle ne fonctionnait plus, et que c'était probablement mieux qu'il ne dise pas à ses hommes comment faire leur travail, spécialement puisqu'ils se battaient depuis leur débarquement, début juin, sur Juno Beach. Selon l'un de ses subordonnés, ces actions – faire confiance à ses soldats et les soutenir face à l'autorité – étaient « très encourageantes ». Rad « savait reconnaître quand quelqu'un avait raison », et il les soutenait

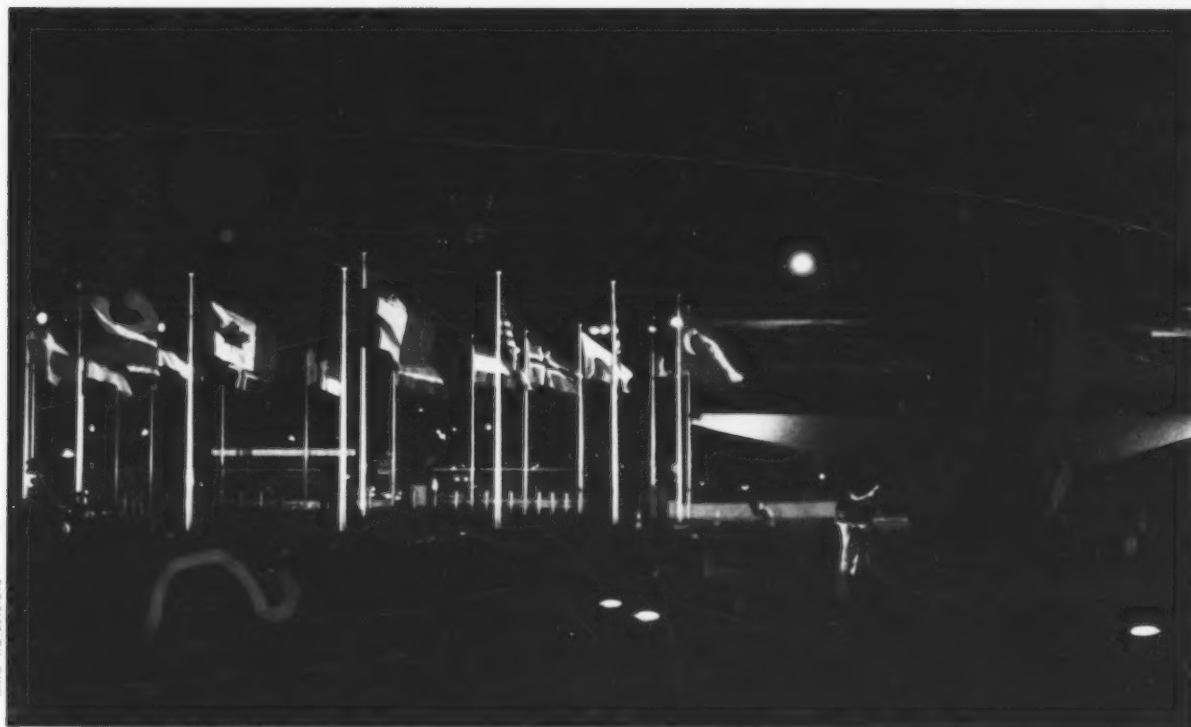
- du mieux qu'il le pouvait. Cependant, il n'est pas complètement certain que cette anecdote s'est déroulée en Normandie ou après cette campagne. Elle est donc intégrée dans les notes plutôt que dans le corps de l'article, mais cette anecdote nous permet néanmoins de mieux comprendre la personnalité et le style de Rad. C.L. Mantle, entrevue de groupe avec Alf Hebbes, Jimmy Jones, Ed Haddon, Alf Hall, Weldon Clark, Arnold Boyd, Phil Lawrence et John Hale à la rencontre mensuelle du Sherbrooke Fusilier Regiment, filiale 344 de la Légion royale canadienne, Toronto (Ontario), le 27 novembre 2008 (ci-après, l'« entrevue de groupe »).
8. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 11 avril 2007.
 9. *Ibid.*
 10. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 31 janvier 2007. Pendant la guerre et durant toute sa carrière militaire, Rad a toujours essayé de transmettre aux autres les connaissances qu'il avait acquises. Il suivait ainsi le conseil de son mentor, le général F.F. Worthington, qui lui a toujours enseigné « [que] l'une des choses les plus importantes dans cette profession, en tant que leader, est de transmettre son savoir, vous savez. Il disait : "Transmets-le, parle aux gars. Si personne ne leur parle, ils n'en sauront jamais rien, pauvres diables, alors dis-leur, et redis-leur, et répète-le encore," et je crois que c'était tout à fait vrai, et j'ai tenté de suivre son exemple... » C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 11 avril 2007.
 11. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 4 avril 2007.
 12. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 7 mars 2007.
 13. Bibliothèque et Archives Canada [BAC], M.B.K., Gordon Fonds, MG30-E367, vol. 2, dossier 18, « Op 'Charmwood' The Fall of Caen - 8/9 Jul 44, » le 17 juillet 1944, p. 11.
 14. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 6 décembre 2006.
 15. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 15 novembre 2006.
 16. *Ibid.*
 17. Lawrence James Zaporzan, « Rad's War: A Biographical Study of Sydney Valpy Radley-Walters from Mobilization to the End of the Normandy Campaign, 1944 » (thèse de maîtrise non publiée, Université du Nouveau-Brunswick, 2001), p. 184.
 18. *Ibid.*
 19. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 15 novembre 2006.
 20. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 6 décembre 2006.
 21. Entrevue de groupe.
 22. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 6 décembre 2006.
 23. BAC, Gordon Fonds, vol. 2, dossier 18, « Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough, » 31 juillet 1944, p. 8.
 24. Zaporzan, p. 223. Rad a noté que les soldats avaient surnommé cet officier « Three Hills Back » (trois collines derrière nous) parce qu'il avait l'habitude de rester très éloigné du front.
 25. Entrevue de groupe.
 26. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 21 février 2007.
 27. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 4 avril 2007.
 28. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 11 avril 2007.
 29. Cf. BAC, Gordon Fonds, vol. 2, dossier 18, « Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough, » 31 juillet 1944, p. 15. On y retrouve des preuves comme quoi ce blindage additionnel avait bien sauvé un char d'assaut de l'escadron C. Pour plus de détails sur le sujet, référez-vous à Blake Heathcote, *Testaments of Honour: Personal Histories of Canada's War Veterans* (Toronto : Doubleday, 2002), p. 307.
 30. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 4 avril 2007.
 31. On ne prétend pas ici que Rad a été le premier à utiliser cette technique. Il est cependant entendu qu'il l'a employée, peu importe qu'il l'ait mise au point lui-même ou qu'il l'ait empruntée à quelqu'un d'autre.
 32. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 11 avril 2007.
 33. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 31 janvier 2007.
 34. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 21 février 2007.
 35. BAC, Gordon Fonds, vol. 2, dossier 18, « Op 'Atlantic' - Overture to the Breakthrough, » p. 12.
 36. La coopération entre infanterie et blindés et le rôle joué par Rad pour faciliter le travail des deux groupes sur le champ de bataille ont été le sujet d'une discussion durant l'entrevue de C.L. Mantle avec S.V. Radley-Walters, le 6 décembre 2006.
 37. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 29 août 2007.
 38. Peu après son arrivée en France, Rad, alors capitaine dans l'escadron C, a été promu au titre de major intérimaire et transféré à l'escadron A afin d'y remplacer le commandant, E.W.L. Arnold, qui avait été transporté à l'hôpital en raison d'un épuisement au combat. Cf. Zaporzan, p. 157-159.
 39. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 21 août 2007.
 40. Entrevue de groupe.
 41. *Sherbrooke Daily Record*, édition « Welcome Home », vers le 2 février 1946, p. 3.
 42. C.L. Mantle, entrevue avec S.V. Radley-Walters, le 31 janvier 2007.



Les Snowbirds Nos 3 et 9 de l'équipe démonstration aérobatoire Snowbirds survolent la région de Comox en Colombie Britannique le 17 avril 2009.

RÉPONSE À L'ARTICLE DE JOHN CAREY SUR L'EXPANSION DE L'OTAN

par Ben Lombardi, Ph. D.



NATO HQ BUILDING

Le quartier général de l'OTAN la nuit.

Introduction

Pendant plusieurs mois, au milieu des années 1990, les membres du Groupe des politiques du ministère de la Défense nationale ont débattu d'une question assez secondaire : fallait-il employer « élargissement » ou « expansion » pour décrire l'admission de nouveaux membres au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Certains estimaient que le mot « élargissement » n'attirerait pas autant les foudres de la critique qu'« expansion » et ils ont fini par remporter le débat sur leurs nombreux opposants. On s'est donc empressé de réviser les notes d'information et autres documents afin de supprimer toute allusion à *l'expansion de l'OTAN*. Je me suis toujours demandé (souvent à voix haute, si je me souviens bien) pourquoi on pouvait penser que ceux qui s'opposaient à *l'expansion* de l'OTAN – les vieilles habitudes ont la vie dure! – se préoccuperaient du terme employé. Les sceptiques s'élevaient contre l'accroissement du nombre de membres de l'OTAN, pas contre le choix des mots pour décrire ce processus. L'obscurantisme semblait triompher du bon sens.

Une quinzaine d'années plus tard, nous sommes encore nombreux à discuter des questions associées à l'élargissement

de l'OTAN. Il s'agit aujourd'hui davantage d'une discussion de fond que d'un simple désaccord sur la terminologie. Dans un récent numéro de cette revue, John Carey, un major de l'Armée australienne, a publié un article intitulé : « L'OTAN devrait-elle poursuivre son processus d'élargissement¹? », qui résume bien la plupart des arguments pour et contre l'élargissement de cette organisation. Dans sa conclusion, Carey écrit : « L'OTAN devrait malgré tout continuer à rechercher la stabilité en accueillant de nouveaux membres, tout en précisant et en maintenant son rôle à l'échelle planétaire². »

Parmi les principaux pays membres de l'OTAN, ce sont sans doute les Américains qui défendent le plus ce point de vue. L'administration Clinton a présidé avec enthousiasme lors du premier cycle d'élargissement qui a vu trois nouveaux membres (la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque) se joindre à l'OTAN en 1999. L'administration Bush, qui était encore plus en faveur de l'élargissement, a accueilli en 2004 une nouvelle cohorte de six alliés (l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, la Roumanie et la Bulgarie). Elle désirait aussi vivement que l'OTAN joue un rôle à l'échelle mondiale et encourageait l'établissement de partenariats avec des « pays de liaison » très éloignés de l'Atlantique Nord (par exemple, l'Australie, la Corée du Sud et le Japon), comme le

fait remarquer Carey. À la fin de 2008, la France et l'Allemagne ont exercé leur droit de veto pour empêcher l'administration Bush d'inviter la Géorgie et l'Ukraine à se joindre au Plan d'action pour l'adhésion de l'OTAN. L'administration Obama a des politiques assez embryonnaires à ce chapitre (il est encore tôt), mais elle a déjà fait valoir la légitimité de l'élargissement. Lors de la dernière Conférence de Munich sur la sécurité, en février 2009, le vice-président des États-Unis, Joseph Biden, a remarqué qu'il revient à chaque État souverain de décider à quelle organisation il désire se joindre – allusion évidente à l'opposition qu'affiche la Russie contre les aspirations de l'Ukraine et de la Géorgie à l'égard de l'OTAN¹.

D'importants alliés ont également continué à appuyer la politique de « porte ouverte » de l'OTAN. Alors même que les combats se poursuivaient dans le Caucase l'été dernier, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de la Grande-Bretagne, David Miliband, rassurait le gouvernement de la Géorgie à Tbilissi en affirmant que son projet d'adhésion à l'OTAN était toujours « sur la bonne voie »². La Chancelière allemande Angela Merkel a déclaré dans un discours-choc à Tallinn, en Estonie, que l'Ukraine et la Géorgie deviendraient un jour membres de l'Alliance³. Plus récemment, l'élargissement a encore une fois été approuvé par tous les alliés lorsque l'Albanie et la Croatie ont joint leurs rangs en avril 2009. Le même mois, le Sommet de l'OTAN à Strasbourg-Kehl réaffir-

maît l'appui général aux espoirs « euro-atlantiques » de l'Ukraine et de la Géorgie⁴.

La conclusion à laquelle arrive Carey n'a rien d'original. Beaucoup d'autres personnes sont d'avis que l'accroissement des adhésions à l'Alliance correspond à l'élargissement d'une zone de stabilité en Europe. Philip Gordon, ancien agrégé supérieur de recherches en politique étrangère américaine au Brookings Institution et actuel secrétaire d'État adjoint pour l'Europe et les Affaires européennes, a déclaré que « l'attrait de l'adhésion à l'OTAN a conduit les pays qui y aspirent à réformer leur système politique, à libéraliser leur économie, à éradiquer la corruption, à résoudre les conflits territoriaux avec leurs voisins, à rationaliser leurs institutions militaires et à donner plus de droits à leurs minorités⁵. » Compte tenu de l'histoire de l'Europe durant la première moitié du xx^e siècle, le fait d'avoir surmonté des problèmes de cet ordre constitue en soi une remarquable réussite. Même les sceptiques peuvent difficilement contester un tel bilan, surtout quand presque tout ce qu'affirme Gordon est vrai.

Force est donc de reconnaître que la position de Carey s'inscrit dans la lignée d'éminentes personnalités. Mais ceux qui préconisent la poursuite de l'élargissement de l'OTAN semblent parfois oublier que nous vivons dans un environnement très changeant où les conséquences de nos actions ne sont pas



La cathédrale Saint-Basile de Moscou et le Kremlin la nuit.

toujours évidentes dans l'immédiat. Songez à la métaphore du caillou jeté dans un étang calme : les vagues peuvent continuer de s'étendre avec une force surprenante sur une période étonnamment longue. Le célèbre historien Gordon Craig a bien décrit cette incertitude dans un exposé présenté à l'American Historical Society en 1982 :

« La partie ne se termine pas lorsqu'il [l'homme d'État] décide d'agir ou de ne pas agir, car une fois que les décisions sont appliquées, elles acquièrent une vie propre, déclenchant des réactions et des contre-réactions chez les autres joueurs, et créant des situations qui peuvent s'avérer déconcertantes par rapport aux attentes initiales⁸. »

Carey et les autres n'ont donc pas raison de présumer que l'élargissement de l'OTAN est nécessairement un bien puisque la plupart des conséquences semblent aujourd'hui positives. Il faudrait accorder davantage d'attention aux éventuels effets à plus long terme et envisager ce qui pourrait arriver dans cinq ou dix ans, et au-delà du cercle des alliés actuels et potentiels. Lorsqu'on adopte une perspective plus vaste, on peut soutenir qu'au mieux l'élargissement de l'OTAN a considérablement compliqué les relations internationales. Au pire, pendant de nombreuses années, il faudra vivre avec les résultats, dont certains sont foncièrement négatifs.

Le facteur russe

Si l'on se penche sur un seul facteur, la Russie, on est amené à remettre sérieusement en question les hypothèses qui sous-tendent la promotion de l'élargissement de l'OTAN. Carey reconnaît que la Russie s'oppose à cet élargissement, mais il ne le mentionne qu'en passant. D'autres ont fait de même. Un des commentateurs les plus perspicaces de l'Alliance, Karl-Heinz Kamp, directeur de recherche au Collège de Défense de l'OTAN, a avancé qu'en dépit du fait que la Russie est « un partenaire décisif de l'OTAN », ses « priorités politiques ou stratégiques [...] ne sont pas un critère de décision en ce qui a trait à l'élargissement de l'OTAN⁹. » Même si cela décrit exactement ce qui se passait autrefois, il paraît terriblement imprudent de le dire avec autant de candeur. Il est probablement vrai que, comme le disait l'ancien secrétaire général Lord Robertson, « ça prendrait un scénariste d'Hollywood » pour inventer un scénario plausible où l'on verrait l'OTAN et la Russie dressées l'une contre l'autre comme à l'époque de la guerre froide¹⁰. Mais quelles sont les conséquences concrètes et à long terme du rejet des positions russes sur l'élargissement de l'OTAN, surtout lorsqu'il est indéniable que cet élargissement a sérieusement détérioré les relations de l'Occident avec Moscou?

Dire qu'il ne faut pas ne pas tenir compte des intérêts de la Russie ne signifie pas que l'on doive fermer délibérément les yeux sur ce qui se passe dans ce pays. Il s'agit tout simplement de mettre ces réalités en perspective. Bien que les faiblesses des institutions démocratiques et des réformes économiques en Russie indiquent que ce pays est peu susceptible de devenir membre à part entière de la communauté occidentale dans un avenir rapproché, c'est un pays encore trop important sur le plan géopolitique pour qu'on n'en tienne pas compte. Et, alors

que les déceptions à l'égard des transformations politiques en Russie n'ont jamais servi explicitement à justifier l'élargissement de l'OTAN, l'inverse pourrait très bien être vrai. Si les mesures prises par l'OTAN se répercutent sur la politique intérieure de la Russie, c'est parce que l'élargissement de l'Alliance s'est réalisé avec pour toile de fond l'opposition populaire véhémement qui se manifeste depuis près de vingt ans à Moscou. L'élargissement de l'OTAN y est vu comme une défaite en matière de politique étrangère et une conséquence de la faiblesse nationale. L'attention renouvelée que le gouvernement russe accorde aux questions de sécurité nationale et les tendances autocratiques de ses dirigeants sont bien sûr profondément enracinées dans la culture politique et stratégique du pays. Mais l'appui du peuple pour ses dirigeants actuels est en partie attribuable à l'opinion très répandue que la Russie doit s'affirmer davantage pour être traitée avec le respect qui lui est dû. Plus que dans tout autre domaine, c'est dans les relations de la Russie avec l'Occident que cette attitude est la plus apparente : ce que de nombreux Russes voient comme un manque de considération à l'égard des intérêts de leur pays a, selon Kamp, profondément irrité la conscience nationale. Dans certains milieux, on a la forte impression que les termes d'un marché conclu avec l'Occident au lendemain de la guerre froide n'ont pas été respectés et que les principaux alliés de l'OTAN ont abusé de la Russie et continuent de le faire. Les dirigeants russes croient depuis longtemps qu'on leur a donné l'assurance que l'OTAN ne s'étendrait pas vers l'est et que l'on n'a évidemment pas tenu parole¹¹. En 1994, le président Boris Eltsine avait prévenu l'OTAN que son élargissement entraînerait une « paix froide¹² », mise en garde qui a été ignorée cinq ans plus tard lorsque trois premiers nouveaux alliés ont adhéré à l'Alliance. On a également ignoré les présidents Poutine et Medvedev. La modernisation des installations militaires sur le territoire des nouveaux alliés, l'instauration de patrouilles de combat au-dessus des républiques baltes après le deuxième cycle d'élargissement en 2004 et le déploiement projeté d'un système avancé de défense antimissiles balistiques en Europe sont autant de facteurs qui ont nourri le profond sentiment d'infériorité stratégique qu'éprouvent les Russes.

En raison de sa faiblesse, la Russie a dû donner son accord à la plupart de ces mesures, mais il ne faudrait pas interpréter sa réaction modérée comme une acceptation, même réticente. Les nouvelles institutions comme l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie (1997) et le Conseil OTAN-Russie (2002) représentent des tentatives modestes de réparation. De telles mesures, bien qu'elles aient probablement calmé les critiques du gouvernement à l'égard de l'OTAN, n'ont absolument pas modifié l'attitude des Russes¹³. La planification militaire de la Russie est constamment basée sur l'idée que la menace posée par l'OTAN croît à mesure que l'Alliance se rapproche de son territoire. Selon toute indication, cette perception a gagné en importance ces dernières années. Pourquoi? Parce que d'autres décisions de l'OTAN, outre celles relatives à l'élargissement, ont renforcé les impressions négatives. On ne peut surestimer l'impact de l'intervention unilatérale de l'OTAN au Kosovo et du fait que l'Occident a reconnu, tout aussi unilatéralement, l'indépendance de ce « mini État » au début de 2008 en dépit de l'opposition de la Russie et de nombreux autres pays, ni l'effet des « révolutions de couleur » des années 2003 à 2005 qui, de

l'avis de Moscou, auraient été orchestrées par les États-Unis afin d'éliminer les gouvernements russophiles. Ces événements ont démontré aux Russes le peu d'influence qu'a Moscou sur les politiques occidentales malgré sa participation à divers forums de l'OTAN et ses relations bilatérales avec divers membres de l'Alliance. Conjointement, les événements du Kosovo et les « révolutions de couleur » ont fortement nourri les soupçons selon lesquels la haute direction de l'OTAN, c'est-à-dire Washington, a préparé un programme agressif¹³.

C'est dans ce contexte que la Russie analyse les déclarations de l'OTAN sur de futurs élargissements, particulièrement en Géorgie et en Ukraine. Moscou voit l'éventuelle admission de ces deux pays au sein de l'Alliance comme un rejet du titre de grande puissance (*derzhavnost*) qu'elle revendique – un objectif majeur de sa politique étrangère – et comme une menace pour les intérêts fondamentaux de la sécurité nationale. En avril 2008, au Sommet de l'OTAN de Bucarest et lors du sommet Bush-Poutine de Sochi, le président russe a fait savoir aux dirigeants occidentaux que l'OTAN traverserait une « ligne

rouge¹⁴ » si elle accueillait l'Ukraine ou la Géorgie. La réponse à cet avertissement et à d'autres mises en garde est que les deux pays auront le droit d'adhérer à l'OTAN dès qu'ils auront satisfait les exigences de celle-ci, ce qui n'a fait qu'exaspérer davantage les responsables politiques russes.

Il est important de reconnaître que, du point de vue du Kremlin, cette poussée de croissance de l'OTAN, loin d'étendre la zone de stabilité en Europe, a créé une zone d'instabilité et d'incertitude sur le pourtour de l'ancien empire soviétique. À mesure que l'OTAN avance vers l'est, la Russie, qui a pris de l'assurance, estime qu'elle n'a d'autre choix que d'exercer une pression contraire. Si le défi qui lui est lancé atteint des proportions assez importantes, l'usage de la force devient une réaction prévisible au dilemme que l'expansion de l'OTAN vers l'est pose à Moscou. L'invasion de la Géorgie l'été dernier en est un exemple concret, qui a montré le sérieux de l'opposition à tout nouvel élargissement. Certes, cette campagne militaire a été coûteuse. Elle a révélé un certain nombre de faiblesses des forces armées et a mis davantage en évidence la nécessité d'une réforme militaire¹⁵. Et la Russie a subi d'importantes pertes financières probablement imprévues. On ne doit cependant pas croire que le peuple russe était contre la guerre, ni que les dirigeants actuels ne sont pas prêts à fomenter d'autres crises pour protéger les intérêts de leur pays. Dans la culture stratégique de la Russie, à la différence de celle de la plupart des pays occidentaux, la force armée est considérée comme un instrument efficace de politique étrangère et les crises sont des occasions de grandes manœuvres. Outre ses interventions dans le Caucase l'été dernier, la Russie a exercé plus de pressions économiques et politiques sur l'Ukraine, dont la politique intérieure chaotique, exacerbée par de profondes divisions relatives à l'objectif d'intégration au sein d'organisations euro-atlantiques, offre à Moscou un terrain fertile à l'exploitation des tensions.

Rien de tout cela n'est étonnant. L'abrogation par la Russie du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe, les propos hostiles de ses dirigeants politiques et militaires, la reprise des intrusions dans l'espace aérien des pays de l'OTAN par de vieux bombardiers Tupolev-95 *Bear*, ainsi que l'interruption périodique des approvisionnements en énergie destinés aux marchés européens sont autant de symptômes d'un malaise profond dans les relations entre l'Occident et Moscou. Ils signalent également l'émergence d'une Russie nouvelle et plus assurée. James Sherr, observateur de longue date de l'univers post-soviétique, écrit ceci :

« [...] la puissance de la Russie est à nouveau une réalité et les Russes le savent. Ils ne cherchent plus notre approbation. Ils ont retrouvé leur fierté pour leurs traditions et ont défini leurs intérêts. Le partenariat de l'après-guerre froide, créé à une époque où la Russie était faible et désorientée, est derrière nous¹⁶. »



Les présidents russe et américain, Poutine et Bush, échangent une poignée de main après une conférence de presse à Sochi, en Russie, le 6 avril 2008.

Bref, on ne peut plus présumer de l'acquiescement de la Russie. Lorsque l'Estonie, malgré la demande des Russes, a déplacé à Tallinn un monument de guerre soviétique, Moscou a interrompu ses livraisons de combustible dans ce pays afin d'imposer des sanctions économiques punitives¹⁸. Quand l'OTAN a récemment fait fi des demandes de Moscou pour qu'elle annule des exercices militaires avec la Géorgie¹⁹, la Russie a refusé de participer à une rencontre des chefs d'état-major prévue depuis longtemps et s'est entendue avec les autorités de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud pour protéger leurs frontières²⁰. Quand les États-Unis ont conclu une entente avec la Pologne et la République tchèque pour y déployer leurs systèmes de missiles balistiques, la Russie a annoncé qu'elle installerait des missiles à courte portée dans le district de Kaliningrad²¹. Et, lorsque deux membres de la mission permanente de la Russie auprès de l'OTAN à Bruxelles ont été expulsés pour espionnage en avril 2009, le ministère des Affaires étrangères russes a qualifié ces expulsions de provocations et a retiré l'accréditation diplomatique du directeur du Bureau d'information de l'OTAN à Moscou et de son adjoint.

La réticence actuelle des Russes à accepter, même de mauvaise grâce, les mesures prises par l'OTAN ou ses pays membres a conduit certains commentateurs à dire que s'ouvrirait une nouvelle ère d'affrontement. Cette crainte est exagérée, du moins jusqu'ici. Les présidents Poutine et Medvedev ont maintes fois répété qu'il n'y a aucun motif de guerre froide²². Au reste, la coopération se poursuit dans d'importants domaines. Ainsi l'OTAN est autorisée à survoler le territoire russe pour les opérations en Afghanistan et pour lutter contre la piraterie dans l'océan Indien. La puissance de la Russie, pour employer l'expression de Sherr, n'est donc pas nécessairement synonyme d'affrontement mais de coopération plus restreinte, les différences étant plus prononcées. Lors d'une récente interview, le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov a dénoncé avec irritation les allusions à une nouvelle guerre froide, déclarant que c'était de « l'histoire ancienne » et « le fruit de l'imagination paresseuse d'un journalisme à sensation et d'experts sans objectivité²³. »

Il semble pourtant évident que les dirigeants russes ne veulent plus se montrer ambivalents à l'égard de ce qui se passe autour de leur pays. À leurs yeux, la Russie est confrontée à l'existence prolongée d'une alliance qu'ils jugent désuète. Contrairement à ce qu'anticipait Moscou au début des années 1990, l'OTAN ne s'est pas dissipée comme un nuage de fumée lorsque l'empire soviétique s'est effondré²⁴. La proposition émise par les Russes de faire jouer à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe un nouveau rôle en tant que système de sécurité européen, n'a mené nulle part et la récente proposition de Medvedev de créer une nouvelle organisation de sécurité collective paneuropéenne paraît aussi destinée à ne jamais voir le jour. Seul le président français Nicolas Sarkozy s'est prononcé en sa faveur, et uniquement quand la France présidait le Conseil européen²⁵. Au lieu d'envisager ces possibilités, cette « relique de la guerre froide » qu'est l'OTAN aux

yeux de Moscou s'est agrandie depuis la chute de l'URSS et, ce qui est encore plus déroutant, elle s'est officiellement engagée à accueillir en son sein des pays que la plupart des Russes estiment être à l'intérieur de ce que Medvedev a appelé une « zone d'intérêt privilégié²⁶. »

À tout cela s'ajoute le fait que la Russie n'a jamais été sérieusement envisagée comme membre de l'Alliance. Les dirigeants et une grande partie de la classe politique de ce pays se méfient donc beaucoup des desseins de l'OTAN. Un sondage mené en mars 2009 révèle que 62 p. 100 du peuple russe pensent que l'élargissement de l'OTAN « menace la sécurité de la Russie ». Le nombre de ceux qui croient que cela représente une « menace sérieuse » a presque doublé, passant de 21 p. 100 en 2003 à 41 p. 100 en 2009²⁷. Il fallait s'y attendre. « Messieurs,



Le président russe Dmitri Medvedev le 27 juin 2008.

parlons franchement; s'il y a encore des puissances alliées, je suis de trop ici²⁸ », déclarait Talleyrand au Congrès de Vienne (1814-1815) lorsqu'il a paru pour la première fois devant les représentants des quatre puissances victorieuses contre Napoléon. L'attitude de la Russie d'aujourd'hui rappelle celle de la France d'il y a deux siècles : contre qui l'OTAN est-elle alliée? Pour Moscou, la seule réponse possible à cette question

est : la Russie. Comme l'a fait remarquer un témoin devant un comité parlementaire en Grande-Bretagne, aux yeux des Russes, « l'idée que l'OTAN ne soit pas anti-Russe est saugrenue²⁹. »

Les dirigeants occidentaux en sont bien conscients. Dans son discours controversé à la Conférence de Munich sur la sécurité en 2007, Vladimir Poutine a exprimé ses soupçons : « Je crois qu'il est évident que l'expansion de l'OTAN n'a aucun rapport avec la modernisation de l'Alliance ni avec l'instauration de la sécurité en Europe. Au contraire, elle représente une sérieuse provocation qui ébranle la confiance mutuelle³⁰. » Le président actuel, Dmitri Medvedev, a été aussi franc lors d'une rencontre du Valdai International Discussion Club en septembre 2008, quand il a parlé du système de défense contre les missiles balistiques que les États-Unis voulaient déployer en Europe :

« Je crois qu'il est clair pour nous tous que la Russie ne peut se sentir à l'aise lorsque de plus en plus de bases militaires se construisent autour d'elle et qu'il y a de plus en plus de systèmes de missiles et de missiles antimissiles. En réalité, la Russie ne peut tout simplement pas se sentir en sûreté dans une telle situation. Comprenez-vous? Mes collègues me disent : "De quoi avez-vous peur? Ce n'est pas contre vous." Nos amis américains et européens nous ont répété la même chose des centaines de fois. Mais comment ce renforcement de la puissance militaire peut-il ne pas être contre nous, s'il y a des cibles pour les forces nucléaires stratégiques, des objectifs? Et vous savez très bien vous-même où sont ces cibles. C'est carrément contre nous; il n'y a aucune autre façon d'interpréter cette situation³¹. »

Lorsqu'ils situent l'élargissement de l'OTAN dans un contexte plus vaste où l'Alliance cherche à approfondir ses relations avec les pays du Moyen-Orient, de l'Asie et de l'Afrique en plus de mener à bien sa mission actuelle en Asie centrale, les responsables politiques russes y voient une stratégie d'encercllement³². Alimentée par ce que Moscou croit être les préoccupations de Washington relativement aux rivalités stratégiques, l'expansion de l'Alliance paraît rien de moins que la plus récente incarnation de la politique d'endiguement de la guerre froide.

L'opposition des Russes dément donc les arguments des défenseurs de l'élargissement de l'OTAN, selon lesquels les bienfaits l'emportent sur toute répercussion négative à long terme. Pour être franc, il est impossible d'imaginer un nouveau dispositif de sécurité en Europe sans la participation des Russes à sa conception et à sa construction. Le major Carey cite le haut représentant pour la politique étrangère de l'Union européenne, Javier Solana : « Ne pas élargir [l'OTAN] entraînerait une division permanente sur ce continent entre les pays prospères de l'Ouest et les pays de l'Est stagnants et insatisfaits [...] soit nous exportons de la stabilité, soit nous importons de l'instabilité³³. » Mais, si l'expansion de l'OTAN crée une division encore plus menaçante, cette façon de voir est celle d'un myope. Un document de l'Alliance, *L'Étude sur l'élargissement de l'OTAN* (1995) traite précisément de ce sujet : rejetant catégoriquement les prétentions de n'importe quelle puissance (c'est-à-dire la

Russie) sur une sphère d'influence, il stipule que l'élargissement doit « accroître la stabilité et la sécurité pour toute l'Europe ». La Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl, qui précise que l'élargissement ne peut se faire que si l'admission de pays membres « peut contribuer à la sécurité et à la stabilité communes, comporte un avertissement semblable³⁴ ». Cette précision est importante. Si nous réalisons notre objectif d'étendre la zone de stabilité à l'Europe centrale et de l'Est ainsi qu'aux Balkans, mais qu'en faisant cela nous aliénons la Russie, aurons-nous vraiment progressé vers l'établissement d'un ordre de sécurité inclusif? Cette question est particulièrement problématique à la lumière des nombreux leviers – ressources énergétiques, manipulation des minorités russes, disparités entre les États européens – dont dispose la Russie pour causer de l'instabilité.

On peut même se demander si l'admission à l'OTAN est le meilleur moyen de rassurer l'Ukraine et la Géorgie (ou plus exactement les éléments pro-Occidentaux de leur population) à propos de leur indépendance. Politiquement, il est presque impossible de poser cette question aux dirigeants occidentaux et il est encore plus difficile d'obtenir une réponse. Selon des commentateurs, certains responsables politiques ukrainiens (sans en nommer aucun) sont bien plus pragmatiques et sont prêts à mettre au second plan l'adhésion à l'OTAN – une importante pomme de discorde avec la Russie –, derrière l'accroissement du commerce avec l'Occident et « une solide relation bilatérale avec les États-Unis³⁵ ». S'ils ont raison, peut-être des démarches diplomatiques permettraient-elles d'éviter les complications susceptibles de se produire si l'élargissement se poursuivait.

Comment cela se passerait-il?

La Russie verrait-elle dans ce changement de cap de l'OTAN l'occasion d'améliorer ses relations avec l'Occident ou un aveu de faiblesse à exploiter? Il est difficile de le dire avec certitude, mais il vaut la peine de noter que, hormis la reconnaissance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud l'année dernière (une décision qui, au dire de Moscou, s'appuyait sur un raisonnement similaire à celui de l'OTAN pour le Kosovo), la Russie n'a rien fait pour modifier ses frontières ou celles de ses voisins. En fait, avant la guerre de l'été dernier, les seules modifications par la force de frontières européennes depuis la fin de la guerre froide sont survenues dans l'ancienne Yougoslavie, et cela comprend l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Bien sûr, il est tout à fait possible que l'intervention de Moscou en Géorgie l'été dernier ait été le prélude à l'annexion de ces deux provinces agitées et appauvries, mais il est tout aussi possible qu'elles aient eu pour objectif de déclencher une querelle territoriale insoluble afin de faire échouer la tentative d'adhésion de la Géorgie à l'OTAN. Comme le montre la récente entente sur les patrouilles frontalières pour les deux provinces, Moscou est prêt à prendre les grands moyens, sans toutefois aller jusqu'à l'annexion, pour accentuer sa méfiance avec Tbilissi. Il se pourrait fort bien que les dirigeants russes aient monté un scénario semblable en ce qui concerne l'Ukraine, leur intransigeance au sujet de l'avenir de la flotte de la Mer Noire à Sébastopol et des installations navales en Crimée ayant causé des tensions intermittentes entre Moscou et Kiev. Si ce raison-

nement est juste, les promesses d'élargissement de l'OTAN pour inclure ces pays contribuent déjà à faire des vagues politiques sérieuses et possiblement de longue durée.

Il n'existe aujourd'hui aucune preuve réelle que Moscou cherche à réintégrer l'Ukraine et la Géorgie au sein d'un nouvel empire russe. Il n'en demeure pas moins que les dirigeants russes ne cachent pas leurs espoirs d'exercer une influence dominante dans la plupart des régions contiguës à leur territoire, les trois républiques baltes faisant exception¹⁶. Compte tenu de l'histoire russe, un « intérêt privilégié » dans des pays limitrophes est compréhensible, même si cela ne répond pas à ce que sont pour bien des Occidentaux les critères de la politique étrangère moderne. Cependant, ce projet a peu de chances d'être suspendu en réaction à un geste que ferait l'Occident, car il est trop enraciné dans l'image que la Russie se fait d'elle-même. Les politiques occidentales pourraient toutefois influencer sur l'intensité de la poursuite de cet objectif et provoquer des effets secondaires dangereux. Dans sa célèbre étude de la politique étrangère russe au XIX^e siècle, Barbara Jelavich note que les sacrifices exigés du peuple russe pour soutenir la croissance et le maintien du pouvoir de l'État « ont peut-être été plus grands

En avril 2009, le ministre des Affaires étrangères Sergey Lavrov a déclaré lors d'une entrevue que son gouvernement était disposé à coopérer avec l'OTAN si celle-ci « [tenait] suffisamment compte » des intérêts nationaux de la Russie¹⁷. Il serait intéressant de savoir quels sont ces intérêts, ce qu'ils pourraient représenter pour les intérêts occidentaux et de connaître les réactions probables de Moscou aux mesures dirigées contre la Russie par l'Occident. Les intérêts communs de l'Occident en matière de sécurité ne peuvent se définir indépendamment de la situation géographique, y compris de voisins très importants comme la Russie. Ceux qui connaissent bien l'histoire de l'Europe savent que, dans le cadre des accords de paix après une guerre importante – et l'on a tendance à oublier que la guerre froide ressemblait à bien des égards à un conflit d'envergure –, aliéner une grande puissance ouvre la voie à des troubles éventuels. Certes, on ne peut nier que la Russie ne pose pas la même menace existentielle pour la sécurité de l'Occident que l'URSS. À la différence de l'Union soviétique, la Fédération de Russie ne cherche pas à remplacer l'ordre international actuel; elle s'intéresse surtout à la modification de la distribution relative du pouvoir, qui favorise clairement les États-Unis. Toute tentative d'établissement d'un nouvel ordre en Europe selon un schéma

incompatible avec les intérêts de la Russie dissuaderait celle-ci de coopérer avec l'Occident. Au cours des prochaines années, l'OTAN et les pays qui en sont membres risquent d'affronter divers problèmes, dont la solution bénéficierait d'une collaboration plus étroite avec la Russie : menace du terrorisme islamiste, nouvelle géopolitique de l'Arctique, ascension de la Chine sur la scène mondiale, instabilité en Asie centrale et du Sud. Il s'avérera probablement difficile, sinon impossible, de s'accorder avec la Russie sur toutes ces questions, et même la mise en œuvre des ententes ne sera jamais aisée. Les processus décisionnels actuels devraient



Le ministre des Affaires étrangères de Russie, Sergey Lavrov (à gauche), et le président Medvedev.

que ceux qui ont été demandés dans tout autre pays d'Europe [... mais les Russes] ont en retour échappé à toute mainmise étrangère [et] étendu leur domination sur un des plus vastes territoires de la planète¹⁸. » Cela semble indiquer que les Russes acceptent probablement plus volontiers que les Occidentaux de faire des sacrifices pour atteindre les objectifs d'une politique de sécurité. Les attitudes à l'égard de l'usage de la force militaire et des pertes encourues sont deux indices de cette différence. Par conséquent, le fait qu'il y ait un éventail plus large de réactions possibles en raison du profil politique de la Russie devrait également éclairer les décisions de l'Alliance.

néanmoins tenir compte de la nécessité de cette coopération et des coûts potentiels et même probables de l'affrontement.

Aliéner sciemment la Russie en conséquence de l'extension de la « zone de stabilité » en Europe n'a de sens que si cela fait partie d'une stratégie soigneusement planifiée. Une telle stratégie établirait des objectifs clairement définis et affecterait les ressources nécessaires pour répondre à diverses éventualités, dont les réactions les plus probables du sujet visé, la Russie. Mais il n'existe aucune stratégie de ce genre, comme en témoignent les réactions maladroites à la guerre russo-géorgienne de

l'été dernier : surprise de voir Moscou recourir à de telles mesures et hostilité causée par la contestation de l'ordre que l'OTAN voulait imposer dans le sud du Caucase. Plus pertinemment, la réduction continue des capacités militaires de l'Alliance signifie qu'elle aurait du mal à réagir à l'éventualité

quer des tensions avec la Russie. Mais il est de plus en plus évident que l'inquiétude causée par ces tensions entraînera aussi de grandes divisions au sein de l'Alliance et, plus probablement, entre l'OTAN et l'Union européenne. Il y aura à l'avenir des frictions comme celles qu'a connues l'Union européenne

quand il a fallu décider de la réaction appropriée à la guerre russo-géorgienne – l'Allemagne et la France s'opposaient aux positions plus intransigeantes de la Grande-Bretagne, de la Pologne et d'autres membres. Les divergences d'intérêts économiques et politiques dans les relations avec la Russie deviendront plus marquées au fil du temps et menaceront l'élaboration de positions communes au sein de l'Union européenne ou de l'OTAN. Ces frictions s'intensifient toujours en période de ralentissement économique.

Conclusion

L'OTAN est souvent décrite comme l'alliance militaire la plus réussie de l'histoire. Sans être aussi dithyrambique, on doit reconnaître que beaucoup de grandes choses ont été accomplies sous son égide. Bien que rétrospectivement l'on puisse voir cela différemment, il a été extrêmement ardu de dissuader l'Union soviétique durant toute la guerre froide et il a fallu des efforts aussi énormes que soutenus. L'OTAN a été en partie créée pour accomplir cette tâche. Dans les années de l'après-guerre froide, il est devenu

plus difficile de définir le rôle de l'OTAN. La défense collective (c'est-à-dire l'Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord) paraît moins pertinente à une époque où il n'y a aucune menace directe à la sécurité semblable à celle que posait l'URSS. La difficulté de mobiliser assez de volonté et de ressources pour permettre aux alliés de poursuivre leur mission actuelle en Afghanistan reflète ce qui a fini par se produire : la perception d'une menace commune s'est maintenant presque complètement dissipée. L'OTAN joue beaucoup moins le rôle d'alliance d'États animés des mêmes idées, rôle que les attentats du 11



Des faits historiques expliquent la crainte de la Russie d'être envahie par une puissance étrangère, comme l'illustre cette estampe de Vassili Vereshchagin où Napoléon regarde Moscou brûler.

la plus extrême, le début d'une période d'affrontements intenses impliquant l'envoi d'une aide militaire aux alliés potentiellement vulnérables à la pression russe. L'élargissement n'est pas la solution à ce problème, parce que la grande majorité des nouveaux alliés sont des consommateurs plutôt que des producteurs de la sécurité de l'OTAN; un affrontement avec Moscou ne ferait qu'exacerber la situation¹⁰.

Un autre aspect de la situation mérite d'être évoqué. L'élargissement de l'OTAN continuera certainement de provo-

septembre 2001 ont sérieusement remis en question. Il est par conséquent difficile de saisir exactement ce qu'une OTAN élargie est censée accomplir, à part inciter les pays qui veulent en faire partie à modifier leur comportement. Mais il semble qu'on ne considère pas l'importance de l'impact que l'élargissement peut avoir sur l'Europe. L'aliénation de la Russie en est le meilleur exemple. Croire que les pays membres de l'OTAN peuvent fonder leurs politiques avec succès sur l'hypothèse que la Russie acceptera tôt ou tard l'élargissement, c'est un peu comme présumer qu'on remboursera son hypothèque avec ses gains à la loterie. Cela suppose un contrôle des relations entre l'OTAN et la Russie faisant fi de la voix au chapitre qu'aura naturellement la Russie.

L'auteur aimerait remercier Roy Rempel et Michael Roi d'avoir lu une version précédente de cet article.

Les commentaires et opinions exprimés ici sont ceux de l'auteur uniquement et ne représentent pas les politiques ou points de vue du ministère de la Défense nationale ni du gouvernement du Canada.

Ben Lombardi, Ph. D., est analyste principal et chef d'équipe au Centre de recherche et d'analyse opérationnelle de Recherche et développement pour la Défense Canada (RDDC), au ministère de la Défense nationale à Ottawa.

NOTES

- John N. Carey, « L'OTAN devrait-elle poursuivre son processus d'élargissement? », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3, 2009, p. 87-91.
- Ibid.*, p. 91.
- Joseph R. Biden, « Speech at the 45th Munich Conference, 7 February 2009 », <www.security-conference.de/Konferenzen/rede.php?menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=2387>.
- Julian Barry, Luke Harding et Andrew Spencer, « Georgia's NATO membership on track says David Miliband », *The Guardian*, 20 août 2008.
- Bundesregierung Deutschlands, « Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel in Tallinn, Estland », 26 août 2008, <www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2008/08/2008-08-26-merkel-kunstmuseum-tallinn.html>.
- OTAN, « Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl, 4 avril 2009 », Communiqué de presse (2009) 044, <http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease>.
- Philip H. Gordon, « NATO: Enlargement and Effectiveness: Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee », 11 mars 2008, <http://www.brookings.edu/testimony/2008/0311_nato_gordon.aspx>.
- Gordon Craig, « The Historian and the Study of International Relations », *The American Historical Review*, vol. 88, n° 1, février 1983, p. 4.
- Karl-Heinz Kamp, « NATO-Enlargement After the Riga Summit », *Analysen und Argumente*, Sankt Augustin, Allemagne: Konrad Adenauer Stiftung, novembre 2006, p. 3.
- Lord George Robertson, « 'This Ain't Your Daddy's NATO' - NATO Secretary General Lord Robertson's Speech at a Conference on the Marshall Legacy: The Role of the Transatlantic Community in Building Peace and Security », Centre for Transatlantic Relations, School for Advanced International Studies, Johns Hopkins University, 12 novembre 2003, <www.nato.int/docu/speech/2003/s031112a.htm>.
- Pour en savoir plus sur cette « promesse », voir Michael Gordon, « The Anatomy of a Misunderstanding », dans *The New York Times*, 25 mai 1997, et Susan Eisenhower, « The Perils of Victory », dans Ted Galen Carpenter et Barbara Conry (dir.), *NATO Enlargement: Illusions and Reality*, Washington, D.C.: The CATO Institute, 1998, p. 110.
- UK Parliament, House of Commons, Foreign Affairs Committee, « Written submission by the Conflict Studies Research Centre, UK Defence Academy », *Global Security: Russia - Second Report of Session 2007-08*, Londres: HMSO, 2007, p. Ev-26, paragraphe 6.
- Ibid.*, p. Ev-19, paragraphe 22.
- « Russia-NATO: return of the great game », RIA-Novosti, 29 août 2008.
- Robert Marquand, « NATO divided over Ukraine, Georgia membership bids », *The Christian Science Monitor*, 28 mars 2008.
- Tony Halpin, « Hawkish Medvedev orders major rearmament for Russian military », *The Times*, Londres, 17 mars 2009.
- James Sherr, « Russia and the West: A reassessment », *Shirvenham Paper #6*, Defence Academy of the United Kingdom, janvier 2008, p. 4, <www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/monographs/Shirvenham%20Paper%206.pdf/view>.
- Dmitri Zhdanov, « Russia halts Estonia fuel transit amid status row », *Reuters*, 2 mai 2007.
- Isabel Gorsi, « Moscow urges NATO to cancel Georgia exercises », *Financial Times*, 16 avril 2009.
- David Brunnstrom, « Russia Pulls Out Of NATO Meeting », *Reuters*, 21 avril 2009 et Megan Stack, « Russia blasts the West over two issues », *Los Angeles Times*, 1er mai 2009.
- « Russia to move missiles to Baltic », *BBC News*, 5 novembre 2008.
- « Russia's Putin Says no Basis for New Cold War with U.S. », *FoxNews.com*, 11 septembre 2008.
- Andrei Zolotov Jr., « Three Hours with Vladimir Putin », *Russia Profile*, 12 septembre 2008, <www.russiaprofile.org/page.php?pageid=International&articleid=1221223275>.
- « New Cold War Impossible - Medvedev », *Interfax*, 2 octobre 2008.
- Steven Eke, « Lavrov deplores NATO 'Cold War logic' », *BBC News*, 21 avril 2009.
- Pour un survol des attentes russes, voir John Erickson, « 'Russia will not be trifled with': Geopolitical facts and fantasies », *Journal of Strategic Studies*, vol. 22, no 2, novembre 1999, p. 242-268.
- « Sarkozy, Medvedev Call for a New European Security Pact », dans *Deutsche Welle*, 8 octobre 2008.
- David Satter, « Obama and Medvedev », *Forbes Magazine*, 31 mars 2009.
- Russian Public Opinion Research Centre (VCIOM), « Россия и НАТО: Берыны? Корупцыя? Протимоцны? (La Russie et l'OTAN : Adhérer? Collaborer? Résister?) », 6 avril 2009, <www.vciom.ru/arkhiv/itemcheskie-arkhiv/item/single/11681.1.html>.
- Charles Maurice de Talleyrand-Périgord, « Discours d'ouverture du Prince de Talleyrand au Congrès de Vienne », *Mémoire ou Opinion sur les Affaires de mon Temps - Tome 3*: 1814-1815 Le Congrès de Vienne, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Charles-Maurice_de_Talleyrand-Périgord>.
- UK Parliament, House of Commons, Foreign Affairs Committee, *Global Security: Russia - Second Report of Session 2007-08*, p. 106.
- Vladimir Poutine, Président de la Fédération de Russie, « Discours lors de la 43^e Conférence de Munich sur la sécurité », 10 février 2007, <www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_2009=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=1796>.
- Dmitri Medvedev, Président de la Fédération de Russie, « Transcript of the Meeting with the Participants in the International Club Valdai », 12 septembre 2008, <http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/09/12/1644_type82912type82917type84779_206409.shtml>.
- Voir Andrei Korbut, « Americans arm for Central Asia », *Voyenno-Promyshlenny Kurier*, no 3, janvier 2009, et George Friedman, « The Russo-Georgian War and the Balance of Power », *Stratfor*, 12 août 2008, <www.stratfor.com/weekly/russo-georgian-war-and-balance-power>.
- John N. Carey, « L'OTAN devrait-elle poursuivre son processus d'élargissement? », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3, 2009, p. 90.
- OTAN, « Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl, 4 avril 2009 ».
- Adrian Karatnycky et Alexander J. Motyl, « The Key to Kiev - Ukraine's Security Means Europe's Stability », *Foreign Affairs*, vol. 88, no 3, mai-juin 2009, p. 119-120.
- « Russia announces 'sphere of interest' », dans *The Financial Times*, 1er septembre 2008.
- Barbara Jelavich, *A Century of Russian Foreign Policy, 1814-1915*, Philadelphie (Pennsylvanie): J. W. Lippincott, 1964, p. 5.
- Steven Eke, « Lavrov deplores NATO 'Cold War logic' », *BBC News*, 21 avril 2009.
- Je suis reconnaissant envers mon collègue, Michael Roi, pour ce point de vue. Nos discussions multiples sur la Russie révèlent une compréhension commune du problème, même si nous ne sommes pas toujours d'accord au sujet des solutions à venir.

LE RÔLE DU CANADA DANS LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE AU MOYEN DU CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET DU DÉSARMEMENT : COMMENT TIRER PARTI DU NOUVEAU « CLIMAT DE CHANGEMENT »

par Gordon Vachon



Les présidents américain et russe, Obama et Medvedev, au Sommet du G8 à L'Aquila, en Italie, le 11 juillet 2009.

Introduction

P eu de temps après l'élection d'Obama à la tête des États-Unis, l'enthousiasme suscité par le leitmotiv du « changement » lors de la campagne électorale ne portait plus seulement sur la question cruciale du changement climatique, mais sur bien d'autres sujets. La communauté internationale a bientôt été encouragée à tirer parti de ce futur « climat de changement » dans des arènes multilatérales où étaient traitées d'autres questions d'intérêt commun¹. Les médias n'ont pas tardé à discuter de la façon dont le nouveau gouvernement aborderait les questions nucléaires, notamment de la ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires², et ont aussi abordé la question de l'espace extra-atmosphérique. Il soufflait un vent de changement et tout indiquait qu'un regard neuf serait porté sur la place

qu'occupent le contrôle des armements et le désarmement dans la sécurité internationale. Ceci soulève une question : quel est le rôle du Canada à l'heure où le débat est relancé? Avant d'aborder ce sujet, examinons brièvement le passé de notre pays dans ce domaine afin de déterminer ce qui l'attend.

Le contexte

D epuis très longtemps, le Canada contribue de diverses façons à la sécurité internationale, notamment dans le cadre d'alliances visant à contrer les conflits *éventuels* ou *existants*. Son engagement dans le maintien de la paix a longtemps été considéré comme le symbole du pays. Toutefois, il ne s'agit que de la contribution la mieux connue parmi des activités de tous ordres. Les autorités canadiennes s'intéressent également aux droits de la personne, à la justice internationale

et à l'aide au développement, qui soulèvent des questions de sécurité. Ce que le grand public n'a peut-être pas bien saisi, sauf durant les dernières années du gouvernement Trudeau et les dix à vingt années qui ont suivi, y compris durant les deux mandats de Mulroney, c'est le rôle que le Canada peut jouer dans le cadre d'ententes en matière de désarmement et de contrôle des armements. Ce ne sont pas des notions abstraites. Il s'agit

de véritables instruments de guerre : armes de destruction massive, mines antipersonnel, munitions en grappe et armes légères, qui ont un effet sur les répercussions qu'a la guerre sur la population canadienne et mondiale, et, au front, sur nos forces déployées dans des opérations de maintien de la paix ou de combat. Le désastre provoqué par le réacteur nucléaire de Tchernobyl il y a plus de 20 ans a démontré aux plus sceptiques que les « dommages collatéraux » posés par les armes de destruction massive ne connaissent ni les frontières ni les distances. Les cas de contamination au bacille du charbon, il y a moins de dix ans aux États-Unis, ont eux aussi montré à quel point nos sociétés sont vulnérables physiquement, psychologiquement et économiquement¹. Et chaque jour, les médias font état de pertes humaines dans des conflits où les combattants ont des armes plus « rudimentaires », encore très répandues sur le marché international.

Le rôle des Nations Unies

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, les Nations Unies ont joué, conformément à leur charte, un rôle précis en matière de sécurité internationale et, par extension, de contrôle des armements et de désarmement. La contribution du Canada a consisté en grande partie à promouvoir sur la scène internationale ses valeurs et ses aspirations au chapitre de la sécurité dans le cadre de forums liés à l'ONU et d'autres forums sur la sécurité. Les diplomates canadiens ont participé à des entreprises mondiales, telles que la Conférence sur le désarmement à Genève (et ses prédécesseurs), la Commission du désarmement des Nations Unies à New York, l'Assemblée générale des Nations Unies et la Première Commission. Ils ont parfois réussi à obtenir un consensus international et la signature d'un traité ou d'une convention et ils ont parfois subi un échec cuisant après des années d'analyses ou de négociations.

En outre, depuis longtemps, des officiers et des scientifiques de la Défense participent activement à d'autres forums et débats, qu'il s'agisse de l'ancienne Société des Nations, de l'Organisation des Nations Unies, ou de l'ouvrage du général Burns, *A Seat at the Table*². Ils ont travaillé de concert avec les diplomates à la préparation de traités sur les armes nucléaires, chimiques, biologiques et classiques. Le ministère de la Défense nationale a aussi étudié ces questions à New York, Genève, Stockholm, Vienne et ailleurs, et a témoigné de son expertise dans le domaine. Car, ne l'oublions pas, le personnel militaire peut être le premier touché en situation de conflit.

Lorsqu'il s'agit de préparer des traités ou des conventions destinés à limiter le recours aux armes et à la violence et à soulager la souffrance des victimes des conflits, il faut bien

« Des hauts et des bas jalonnent ces parcours de même que les réalisations du Canada au fil des ans. »

plus que de beaux discours ou des idées utopiques. Il faut une connaissance approfondie des enjeux, acquise au cours de nombreuses années d'analyses et de recherches, et une bonne compréhension des moyens de parvenir à un consensus, conformément aux procédures des divers forums et aux méthodes diplomatiques. Le secret? Conjuguer l'analyse et l'expérience, toutes deux essentielles à la réalisation des objec-

tifs. Cela peut signifier, ce qui a été le cas, que des experts canadiens se livrent à une évaluation politique méticuleuse et éclairée pour choisir le moment et la manière de sortir, s'il le faut, des sentiers battus afin de résoudre une situation sans issue qui perdure.

La situation du Canada

Quel est le résultat de tout ce travail? A-t-il des effets tangibles? Le Canada peut-il vraiment remplir un rôle constructif? A-t-il un rôle particulier à jouer?

Pendant des dizaines et des dizaines d'années, le Canada a fait énormément de choses pour le contrôle des armements et le désarmement, avec plus ou moins d'ardeur en fonction du programme politique national, de la situation économique et des questions de sécurité. Les vingt dernières années du XXe siècle ont sans doute été le point culminant : des universitaires, des personnes qui ne travaillaient pas pour le gouvernement, des chefs et des représentants du gouvernement cherchaient régulièrement à déterminer ensemble par quels moyens le Canada pourrait faire avancer les choses. Et les choses ont beaucoup avancé, comme en témoignent la Convention sur les armes chimiques³, le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires⁴, le Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe⁵, le Traité « Ciel ouverts »⁶ et la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel⁷, pour ne nommer que quelques réussites. Et les efforts ne s'arrêtent pas une fois un traité négocié⁸.

Le Canada peut être fier d'avoir été l'un des artisans de ces avancées et s'enorgueillir de ce qu'il fait pour d'autres entreprises qui n'ont pas encore réalisé tout leur potentiel⁹. Ainsi, le gouvernement estime que l'espace est très important pour la sécurité internationale, et ni la recherche officielle ni ce qui a été fait dans les années 1980 et 1990 n'ont négligé cette question, même si elle est encore loin de faire l'objet d'un consensus international. Les moyens déployés par des voies officielles, notamment les mesures d'instauration de la confiance dans les régions du Moyen-Orient déchirées par les conflits, ont également été considérés comme des domaines où le Canada pouvait être mis à contribution et préparer la voie pour trouver un terrain d'entente.

Il est significatif que la diplomatie canadienne n'ait pas cherché à faire cavalier seul. Elle a toujours suivi une approche inclusive et effectué un travail préparatoire, même dans des situations difficiles, afin qu'il puisse y avoir un consensus lorsque les chances de succès seraient meilleures. Le Canada a rarement, sinon jamais, adopté une approche du « tout ou rien »,



Au quartier général des Nations Unies, à New York, le Secrétaire général Ban Ki-moon sonne la Cloche de la paix pour souligner la Journée internationale de la paix, le 21 septembre 2009.

préférant procéder « pas à pas » et progresser lentement plutôt que pas du tout¹². En outre, il n'est pas le seul à s'être opposé à une approche unilatérale déguisée en multilatéralisme, et à opter pour des solutions qui profitent à tous. C'est une des raisons pour lesquelles beaucoup de gens espèrent voir changer la façon dont certains pays mènent leurs démarches « multilatérales »¹³.

Les évaluations des réalisations et des perspectives en matière de contrôle des armements et de désarmement au début du millénaire sont souvent loin d'être enthousiastes¹⁴. D'aucuns vont jusqu'à dire que le fossé idéologique a été creusé à dessein durant la plus grande partie des années 2000, afin de déconstruire l'infrastructure de contrôle des armements et de désarmement créée au cours des décennies précédentes. Au Canada, les stratégies politiques et les analystes semblent s'être concentrés sur d'autres questions internationales urgentes, notamment les attentats et les menaces terroristes, et les conflits existants, que le pays y participe ou non. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait, qui sont toutes légitimes dans leur contexte immédiat :

- impératifs trop nombreux en matière de sécurité, dont le déploiement onéreux de troupes dans des opérations de combat, sans oublier les coûts subséquents;

- nécessité de faire face avec des budgets restreints à des demandes non relatives à la sécurité;
- changement dans les intérêts politiques, peut-être par souci de démarquer la politique étrangère de celle du gouvernement précédent;
- climat peu propice aux pourparlers, surtout après le 11 septembre;
- volonté d'éviter un désaccord avec les États-Unis sur toute question de sécurité multilatérale qui pourrait causer des tensions entre les deux pays.

Ce dernier point mérite d'être éclairci. Le Canada a *nettement* exprimé son désaccord avec les États-Unis à propos d'une question de sécurité très importante lors du débat sur l'Irak aux Nations Unies, surtout en 2002 et par la suite. On peut dire sans risque de se tromper que cela a déplu au gouvernement Bush. Pour cette raison, on peut présumer qu'Ottawa a décidé d'éviter les occasions où les différences de point de vue pourraient faire surface et, qui plus est, se répandre dans la sphère publique. Le message « Si vous n'êtes pas avec nous, vous êtes contre nous »

était lourd de menaces et il a eu des conséquences sur l'économie et de sécurité. Dans un tel climat, les politiciens et les dirigeants préoccupés par les relations bilatérales avec les États-Unis et par les effets immédiats que pourrait causer une divergence de vues n'ont pas eu de mal à faire pencher la balance en leur faveur au détriment de ceux qui veulent faire « du monde un endroit plus sûr » à long terme, d'autant que les négociations sur le contrôle des armements et le désarmement piétinaient dans un climat tendu. Pourtant, au lieu d'y voir des intérêts opposés, il serait plus juste de les considérer comme faisant partie d'un tout cohérent; vraisemblablement, le Canada a toujours abordé les choses de la même manière..

Le Canada est sans nul doute un acteur important sur la scène internationale et le sera encore; il a appris dès qu'il est devenu une nation que les autres pays, qu'ils soient proches ou éloignés, ont une influence directe non seulement sur son bien-être matériel, mais sur la sécurité nationale. Toutefois, son rôle ne s'arrête pas là, comme on a pu le constater durant les années Pearson et après. Sans vouloir nous vanter, nous devons reconnaître publiquement que bien des diplomates étrangers jugent que nous abordons les pourparlers d'une manière équitable fort éloignée de l'approche gagnant-perdant que privilégient un certain nombre de pays importants.

Des hauts et des bas jalonnent ces parcours de même que les réalisations du Canada au fil des ans. La clé serait peut-être, si l'on en croit certains commentaires financiers de ces derniers mois, d'adopter (ou de remettre en vigueur) une stratégie d'investissement contracyclique : il faudrait investir en période difficile afin de pouvoir profiter de ces investissements lorsque la situation s'améliore. Une partie de ces investissements pourrait être consacrée à la recherche et aux prévisions et à trouver des solutions avant que les difficultés ne surviennent et ne fassent obstacle au progrès. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a adopté cette approche en offrant le Programme de recherches sur la vérification durant les années 1980 et 1990, une initiative du gouvernement Trudeau activement soutenue par le gouvernement Mulroney. Bien que cette approche ait subi des mutations avec le temps, il est peut-être utile d'examiner ce qu'elle a apporté de positif et de se baser là-dessus.

Il souffle un vent de changement. Serons-nous prêts à en tirer parti?

Autrement dit, avons-nous un plan à long terme pour contribuer à faire du monde un endroit plus sûr?

Les revues spécialisées sont remplies d'articles couvrant un programme nucléaire très étendu : prolifération, renouvellement et mise à l'essai d'arsenal, dissuasion, défense antimissile en divers endroits, dont l'espace, et contrôle des armements. Les auteurs de ces articles eurent tôt fait de se livrer à des conjectures sur les intentions du président Obama touchant les questions nucléaires, mais il est certain que ce n'est pas l'unique sujet de préoccupation. En décembre 2008, juste

« Le Canada est sans nul doute un acteur important sur la scène internationale et le sera encore... »

avant l'investiture du président des États-Unis, la commission mandatée par le Congrès sur la prévention, la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme, présentait un rapport qui doit maintenant être minutieusement examiné par le gouvernement¹⁵, et qui portait une attention particulière aux armes biologiques et à la biosécurité dans la manutention de pathogènes. Un article de *Arms Control*

Today mentionne par ailleurs que le sénateur Bob Graham, coprésident de la commission, a affirmé le 11 décembre 2008 que les attaques effectuées en 2001 au moyen de lettres contenant des bacilles du charbon avaient non seulement entraîné le décès de cinq personnes, mais coûté des milliards de dollars en gestion de panique et en enquêtes¹⁶. C'est dire à quel point les sociétés modernes sont vulnérables.

Ce n'est pas un fait nouveau, dira-t-on. Il vaut la peine de signaler que, en 2008, les réunions annuelles des pays signataires de la Convention sur les armes biologiques et à toxines portaient principalement sur les mesures régionales, nationales et internationales pour améliorer la biosécurité et sur les codes de conduite à adopter. Ce travail se poursuit en 2009 et l'un des objectifs est d'améliorer la coopération et l'aide internationale et de renforcer les capacités en matière de surveillance des maladies, de détection, de diagnostic et de limitation de la propagation de maladies infectieuses¹⁷. On sait pertinemment qu'il y a des occasions à qui en valent peut-être la peine et qu'on peut retirer des avantages mutuels des rapports avec des organisations internationales directement chargées des questions de santé mondiale. Discrètement, systématiquement, on marque des progrès à cet égard.

Même si on considère en général que les questions relatives aux armes chimiques sont en grande partie réglées à La Haye par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques¹⁸, une vive controverse devrait resurgir car la date butoir pour la destruction des armes chimiques déclarées, reportée en 2012, ne sera probablement pas respectée par tous les pays concernés¹⁹. Il s'agit malgré tout d'un excellent traité sur le contrôle des armements et le désarmement, dont le régime de vérification fonctionne; et qui, selon ses artisans, jouera un rôle de prévention bien après la destruction des armes chimiques.

Nous avons déjà mentionné les questions d'armes nucléaires, dont celles relatives à la prolifération, au renouvellement et à la mise à l'essai d'arsenal, et à la défense antimissile. Elles sont d'une importance capitale pour la sécurité du Canada, à commencer par les effets qu'elles peuvent avoir sur l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord, surtout en ce qui concerne les déploiement, qui, selon certains, pourraient s'étendre à l'espace. Les intérêts directs du Canada dans l'espace expliquent en partie les efforts déployés durant les dernières décennies à la Conférence du désarmement en faveur d'un programme pour la prévention d'une course aux armements dans l'espace. Toutefois, nous ne nous sommes jamais aventurés trop loin puisque nous ne nous

sommes même pas placés sur la ligne de départ. À n'en pas douter, ce sujet fera encore couler beaucoup d'encre, mais on peut se demander si nous ne serons pris de vitesse par les événements. D'aucuns avaient déjà fait part de préoccupations similaires à propos des armes antisatellite. Pourtant, la Convention a été abandonnée en dépit des efforts qui ont été faits. Le problème a resurgi de façon plus spectaculaire au cours des dernières années²⁰. Il ne reste qu'un pas à franchir pour que la fiction devienne réalité et que l'espace soit le principal sujet de discussion et le catalyseur d'un conflit beaucoup plus grand, ce qui serait un autre motif valable pour la prise de mesures énergiques, pacifiques et préventives.

On le voit, les problèmes abondent et les intérêts du Canada sont en jeu, y compris dans des régions comme l'Arctique, sujet qui déborde le cadre du présent article. Le Canada a invariablement cherché à régler les problèmes de sécurité internationale et à ne pas en causer. Il a cherché à prévoir les problèmes qui pouvaient être évités grâce à des ententes sur le contrôle des armements et le désarmement conclues en temps opportun et, si nécessaire, d'une grande portée, même si cette approche n'a pas toujours été du goût des tenants des solutions unilatérales. On l'a parfois jugé naïf, mais il privilégie la consultation et l'entente mutuelle, plutôt que l'imposition de solutions. Certes, aucune des deux approches n'est à l'abri de remises en ques-

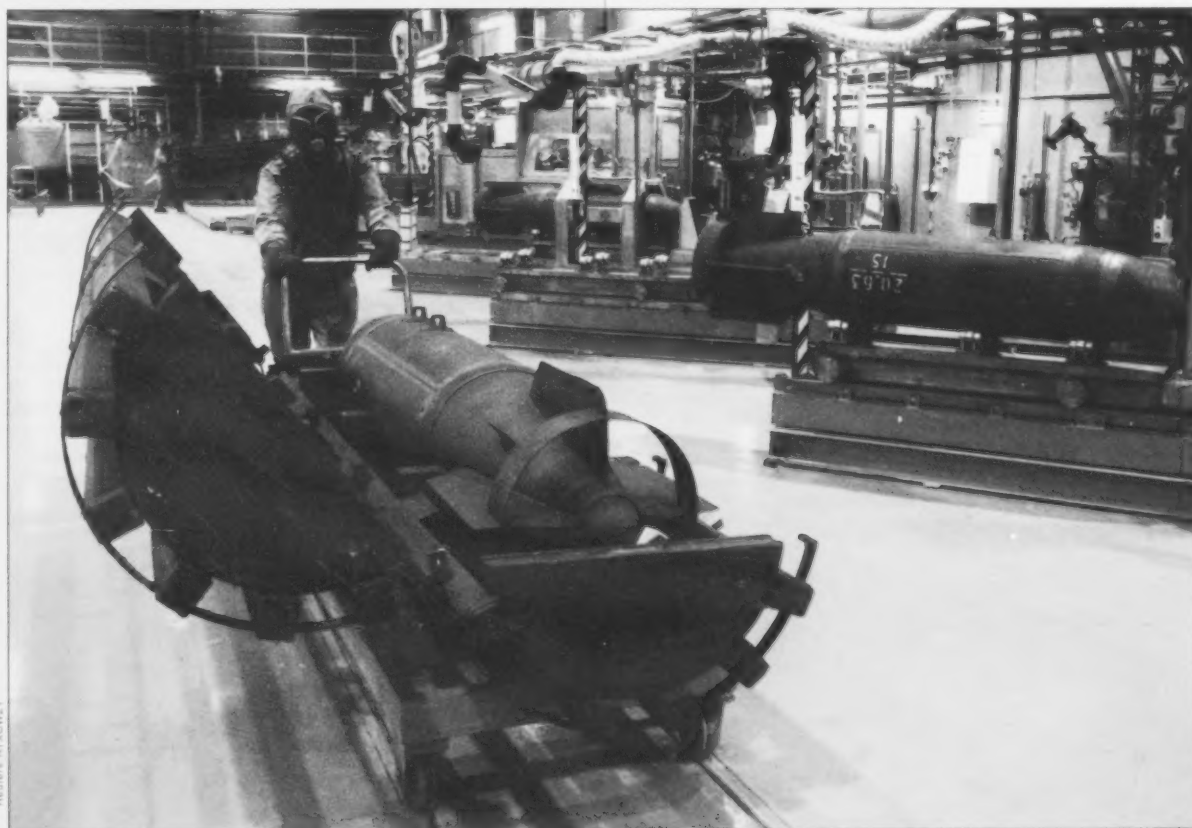
« Le Canada a invariablement cherché à régler les problèmes de sécurité internationale et à ne pas en causer. »

tions parfois brutales. Mais ce qui les distingue, c'est que l'une se fonde sur le droit international et sur des recours bien connus (et justifiables) au besoin, et que l'autre s'appuie sur le seul pouvoir et sur l'idée, démentie par l'histoire, qu'on peut occuper indéfiniment le haut du pavé dans tous les secteurs de la concurrence.

Le Canada a-t-il un rôle à jouer? La réponse au cours des décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale a toujours été un « oui » retentissant. Le travail de tant d'années a-t-il valu la peine? La réponse est manifestement oui, pour qui se soucie des armes chimiques, du déploiement massif des forces armées dans une Europe coupée en deux, des mines antipersonnel et, plus récemment, des munitions en grappe.

Conclusion

Revenons à la question posée en début d'article. Quel est le rôle du Canada à l'heure où le débat sur le contrôle des armements et le désarmement est relancé? La réponse semble évidente. Nous devons nous préparer à agir promptement et à collaborer étroitement avec les autres pays souhaitant négocier des ententes pour empêcher que les conflits existants ou potentiels aient des répercussions, aujourd'hui et à l'avenir, sur la sécurité des Canadiens et des autres citoyens du monde. Il est



Un travailleur prépare la destruction d'une arme chimique dans une installation spéciale à Shchuchye, dans l'Oural.

évident qu'on ne peut s'attaquer aux problèmes un à un et qu'il faut agir sur plusieurs fronts, car nombre de problèmes sont reliés. Cela signifie énormément de travail au moment où l'élection du nouveau gouvernement américain pourrait entraîner d'importants changements. Les signes annonciateurs se manifestent déjà.

Gordon Vachon, chef du bureau de vérification des inspections de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) depuis peu à la retraite, était chargé de la gestion de la qualité des inspections

internationales. Il a été représentant permanent suppléant à l'OIAC, directeur adjoint de la Division de la non-prolifération, du contrôle des armements et du désarmement, chef du programme de recherches sur la vérification au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, professeur adjoint en études stratégiques au Collège militaire royal de Saint-Jean et officier d'infanterie en activité de service du R22R. Il est diplômé du Collège militaire royal du Canada, de l'Université de Western Ontario et du programme de cycle supérieur du Collège de défense de l'OTAN.

NOTES

1. Voir le commentaire sur l'actualité de Louise Fréchette, ancienne vice-secrétaire générale des Nations Unies, intitulé « A new America, a new UN? », *The Globe and Mail*, 28 janvier 2009, p. A21.
2. Voir « CTBT in the News » à www.ctbto.org, 21 janvier 2009, ainsi que l'audience d'approbation d'Hillary Clinton, candidate au poste de secrétaire d'Etat, selon le rapport du 14 janvier 2009.
3. Il vaut la peine de rappeler que les institutions militaires des différents pays ont joué un rôle central dans la réaction à ces événements.
4. Lieutenant-général E. L. M. Burns, *A Seat at the Table: the Struggle for Disarmament* (Toronto : Clarke, Irwin, 1972). Voir aussi, du même auteur, *Defence in the Nuclear Age: An Introduction for Canadians* (Toronto : Clarke, Irwin, 1976).
5. Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, entrée en vigueur en 1997. Pour plus de détails, consulter www.opcw.org.
6. Ouvert à la signature en 1996, mais pas encore en vigueur, bien qu'il existe une Commission préparatoire dont le siège est à Vienne. Pour plus de détails, consulter www.ctbto.org.
7. Entré en vigueur en 1992.
8. La Commission consultative « Ciel ouverts », qui se réunit à Vienne, au siège social de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, est chargée de faire appliquer le traité « Ciel ouverts », en vigueur depuis 2002, après de nombreux efforts déployés au cours de la décennie précédente (dont les premiers survols d'essai menés bilatéralement au Canada et en Hongrie par ces deux pays). Le 500^e vol a eu lieu le 26 août 2008. Pour plus de détails, consulter www.osce.org.
9. Cette Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction est entrée en vigueur en 1999. Pour de plus amples renseignements, consulter www.icbl.org ou www.unog.ch.
10. Les scientifiques militaires et civils du ministère de la Défense nationale ont également participé à la vérification en matière de contrôle des armements et de désarmement, par exemple en effectuant des inspections et des survols conformément aux dispositions du Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe et du traité « Ciel ouverts ». Par ailleurs, leur contribution aux mesures liées aux inspections effectuées par la Commission spéciale des Nations Unies sur l'Irak s'élève à 5 %. (Source : F. R. Cleminson, ancien commissaire de cette Commission et de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies qui lui a succédé.)
11. Ainsi, les pourparlers engagés en 1991 pour établir un « protocole de conformité » pour la Convention sur les armes biologiques et à toxines ont été rompus en 2001, bien que du travail très utile ait été fait depuis. Nous y reviendrons plus loin. L'expression « protocole de conformité » a été utilisée pour la première fois par l'ambassadeur du Canada pour le désarmement afin de sortir d'une impasse, un débat stérile sur le caractère adéquat ou suffisant de la vérification. Elle met l'accent sur l'obligation des pays de satisfaire à toute question de conformité et de montrer qu'ils respectent les dispositions de la Convention.
12. Quoi qu'en disent certains adeptes de l'unilatéralisme, cela n'a jamais signifié : « Toute entente vaut mieux que pas d'entente du tout. »
13. Fréchette.
14. Une exception notable est la Convention sur les armes à sous-munitions, ouverte pour signature en décembre 2008, qui entrera en vigueur six mois après avoir été ratifiée par 30 Etats. Pour plus de détails, consulter www.clusterconvention.org ou www.unog.ch.
15. Consulter www.preventwmd.gov/report.
16. Daniel Arnaudo, « WMD Commission Issues Findings » à www.armscontrol.org/act, plus précisément January/February 2009 issue « News » United States of America.
17. Le représentant permanent du Canada à l'Organisation des Nations Unies à Genève, l'ambassadeur Marius Grinius, présidera en 2009 les réunions portant sur la Convention sur les armes biologiques et à toxines.
18. Consulter l'information sur la Convention sur les armes chimiques et ses activités à www.opcw.org.
19. La Convention sur les armes chimiques, entrée en vigueur en avril 1997, exigeait la destruction de toutes les armes chimiques dans les dix ans suivant son entrée en vigueur, soit au plus tard en 2007. Elle prévoyait aussi une unique prolongation jusqu'en 2012, qui a été approuvée par les pays signataires.
20. Les communiqués de l'agence Reuters annonçaient déjà en janvier 2009 que le gouvernement Obama se penchait également sur cette question.

COMMENT ON A USÉ ET ABUSÉ DE LA BATAILLE : LA CRÊTE DE VIMY ET LA GRANDE GUERRE DANS L'HISTOIRE DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

par le major John R. Grodzinski, CD, MA



La crête de Vimy, le 7 avril 2007.

La guerre de 1914-1918, qui a fait basculer l'humanité dans le plus horrible conflit qu'elle avait connu jusque-là, a pris fin il y aura 91 ans en novembre prochain. Bien que des événements aussi lointains puissent nous sembler peu pertinents aujourd'hui, les historiens continuent d'analyser les données disponibles pour déterminer les causes de ce conflit. S'il n'y a généralement plus grand-chose de nouveau à apprendre à propos de la guerre, le débat sur la stratégie et les tactiques du camp allié est toujours très animé, et l'effort impérial est de plus en plus étudié, y compris l'histoire du corps d'armée canadien.

Selon l'histoire officielle, quand la guerre a éclaté en Europe, au cours de l'été de 1914, tout le monde croyait que les troupes seraient de retour dans leur pays avant Noël. Or, en quelques semaines, une suite de batailles rangées en terrain découvert a fait place à une guerre sanglante et statique faite de tranchées, de barbelés, d'incessants barrages d'artillerie et de

carnage, sans progrès tactiques visibles, sans parler de succès opérationnels ou stratégiques. Pendant les années 1920 et 1930, on a attribué l'hécatombe à l'incompétence des officiers supérieurs, indifférents au sort des soldats et ne comprenant rien à leur profession. Une seule lueur vive dans ce gâchis : les contingents de l'Empire, les troupes de l'Australie, du Canada, de l'Inde et de la Nouvelle-Zélande qui, peut-être en raison de leur ignorance de la doctrine militaire, ont trouvé des moyens originaux de surmonter les souffrances du front occidental et surpassé leurs frères d'armes britanniques. L'exemple le plus connu de cette version de l'histoire est sans doute celui de la crête de Vimy, où le corps d'armée canadien, montrant de remarquables aptitudes martiales, a pris un bastion dont n'avaient pu s'emparer ni les armées françaises, ni les armées britanniques, et a ainsi forgé notre identité nationale. À la guerre, le Canada était devenu meilleur que l'Angleterre.

C'est ce qu'on raconte, mais d'après les données historiques se dessine une guerre différente, qui ne s'accorde pas

très bien avec l'historiographie populaire. Comme l'observe l'éminent historien britannique Richard Holmes, il est difficile de se débarrasser des idées reçues, même lorsque les preuves du contraire abondent. L'histoire officielle nous rassure, mais pourquoi?

rain pour les reproches. C'est le cas au Canada, où notre connaissance de la guerre repose sur les mêmes mémoires citées à répétition. Un bref passage de l'histoire officielle britannique de la Grande Guerre, selon lequel l'homogénéité des corps d'armée australien et canadien expliquait leur remarquable



Richard Jack, *The Taking of Vimy Ridge, Easter Monday*.

Notre connaissance de la Grande Guerre repose sur diverses sources. Les vétérans ont fourni les premiers comptes rendus dans des lettres et des anecdotes, mais, comme ils ont été peu nombreux à coucher leur expérience sur le papier, la plupart de ces récits se sont perdus en deux ou trois générations. La mémoire historique a donc surtout été alimentée par les premiers livres et mémoires parus immédiatement après la guerre. David Lloyd George, premier ministre du Royaume-Uni pendant la majeure partie de la guerre, blâmait les généraux, qui auraient fait « foirer » à maintes reprises les plans astucieux des politiciens. L'histoire de la Grande Guerre en plusieurs volumes de Winston Churchill a renforcé ce point de vue. Churchill avait également ses squelettes politiques à cacher, particulièrement en ce qui concerne le rôle qu'il a joué dans la malheureuse expédition des Dardanelles en 1915 et 1916, et sa prose éloquente et convaincante lui a bien servi pour blâmer quelqu'un d'autre¹.

Ainsi, l'autojustification a *construit puis renforcé* le mythe d'une grossière incompétence militaire, qui est devenu encore plus crédible avec la publication des mémoires de quelques soldats et officiers subalternes. Bien qu'on ne puisse faire fi de ce que ces militaires ont personnellement subi sur le front, il reste qu'ils n'étaient pas au fait des rouages du haut commandement. Les accusations et la hargne ont donc préparé le ter-

performance, a ensuite définitivement « prouvé » la supériorité des contingents du Dominion. Il s'en est suivi une série d'ouvrages partisans qui se basaient sur cette affirmation sans même vérifier sa véracité et qui attribuaient à des Canadiens les innovations d'officiers britanniques.

Au milieu des années 1930, on tenait généralement pour acquis que la guerre n'avait été qu'une suite d'assauts désastreux menés dans la précipitation pendant que les généraux, qui ignoraient ce qui se passait, menaient la belle vie dans des châteaux loin derrière les lignes. On a déformé les comptes rendus pour renforcer ces idées : c'est le cas de l'infâme déformation des propos du général Kiggell, le chef d'état-major de Haig, qui, lors de la bataille de Passchendaele, s'était exclamé en se rendant dans les lignes : « Mon Dieu, avons-nous vraiment envoyé nos hommes combattre là-dedans? », ce qui laissait supposer une ignorance totale des conditions sur le front. Les historiens ont ensuite à qui mieux mieux calomnié les officiers généraux britanniques et leurs états-majors en les traitant de bouchers et d'incapables, ou en soutenant, comme Alan Clark en 1961, que l'armée britannique de la Grande Guerre était constituée de « lions dirigés par des ânes » : cette célèbre description en est venue à représenter la relation entre les soldats et leurs généraux dans l'imaginaire collectif et a été reprise dans des pièces, des films, des poèmes et dans d'autres livres².

Une fois que des idées comme celles-là ont commencé à se répandre, il est difficile de les arrêter.

Au Royaume-Uni, la Grande Guerre fait actuellement l'objet de nombreuses recherches, qui sont sans doute plus honnêtes et plus introspectives que celles qui sont menées au Canada⁴. Récemment, des études britanniques ont clairement démontré que la souplesse, l'innovation et le leadership n'étaient pas l'exclusivité des commandants des corps canadien ou australien, mais étaient aussi manifestes dans la majorité des 47 corps d'armée britanniques engagés. Durant la guerre, les commandants de ces corps d'armée ont fait jouer aux quartiers généraux, qui étaient auparavant considérés comme des « boîtes à lettres » destinées à transmettre les ordres, un rôle important dans la planification et l'exécution des opérations. En fait, en 1918, le corps d'armée était la formation de combat par excellence⁵.

Nous en savons également davantage au sujet des généraux britanniques. Peu d'entre eux étaient issus de l'aristocratie⁶. Certains étaient sans doute effectivement prétentieux ou stupides – on trouve ce genre de personne dans les armées d'aujourd'hui –, mais, en règle générale, ils n'étaient pas distants. La majorité provenait de la classe moyenne; la plupart étaient des soldats de métier et une poignée travaillait dans le civil. Ils étaient aussi exposés aux dangers : 78 d'entre eux ont été tués au combat et 120 autres blessés ou faits prisonniers, beaucoup plus que pendant la Deuxième Guerre mondiale⁷. Ces officiers cherchaient de concert à tirer des leçons de leur expérience, à concevoir et à appliquer de nouvelles tactiques et de nouvelles procédures, et ils ont bâti une doctrine interarmes qui a permis d'acheminer l'infanterie vers les objectifs et de remporter la victoire⁸. La difficulté était qu'il fallait réaliser des changements en temps de guerre dans une armée composée de millions d'hommes, une entreprise colossale que peu auraient osé tenter, sans parler de la mener à bien. J'ai déjà assez de mal à essayer de changer les habitudes dans ma petite famille de cinq personnes.

Malheureusement, la plupart d'entre nous ne pourront pas lire ces études importantes, car elles ont été réalisées par des universitaires ou des historiens amateurs compétents, et les journalistes les ignorent sous prétexte qu'elles sont arides, illisibles et trop intellectuelles. On leur préfère des récits enlevés relatant des histoires palpitantes, souvent basées sur des travaux déjà publiés. Si l'histoire est passionnante, c'est également un dur labeur qui exige de prêter attention aux détails et d'examiner des questions complexes, comme la coordination des tirs d'artillerie au sein d'un corps d'armée, la forme des attaques des sections ou les méandres de la logistique. Les écrivains populaires ont peut-être le sens du pittoresque, mais ils n'ont pas le temps, et souvent pas l'envie, d'entrer dans tous les détails. C'est sans doute pourquoi la plupart des « historiens » canadiens connus sont en fait des journalistes, et non des personnes ayant une formation et de l'expérience dans le domaine de la recherche et des études historiques.

Ce que nous savons de la Grande Guerre n'est pas le fruit d'études et de débats rigoureux. En fait, notre historiographie manque de maturité et s'en tient presque entièrement aux études narratives et à la propagande nationaliste, quoiqu'un groupe de jeunes chercheurs (bon, d'accord, il y a quelques têtes grisonnantes) soit en train de changer les choses. En attendant que ces études soient mieux connues, nous devons nous baser sur une documentation de qualité inégale, dont des ouvrages comme l'exécrable (quelle merveilleuse onomatopée) de Pierre Berton, qui a tellement déformé les faits que les dommages sont maintenant irréparables⁹. Le corps d'armée canadien était une formation extraordinaire, qui s'est remarquablement comportée lors de la bataille de la Scarpe. Les Canadiens ont effectivement pris la crête de Vimy et ont poursuivi leur progression, pendant qu'à leurs côtés le corps britannique enregistrait des succès similaires et parfois encore plus spectaculaires, mais quels ont été les résultats? Ces exploits n'ont pas marqué un « moment décisif » dans cette guerre, comme l'ont montré Passchendaele et l'offensive allemande du printemps 1918. Ils n'ont pas forgé l'identité canadienne : celle-ci est née d'un sentiment de confiance qui a grandi durant toute la guerre, où une colonie autonome a donné le meilleur d'elle-même pour une cause et s'en est trouvée transformée. L'idée que des soldats se sont sentis canadiens en redescendant la crête de Vimy n'a jamais été émise en 1917; c'est le résultat d'une série de questions tendancieuses posées aux vétérans de la Grande Guerre pendant les années 1960.

Quelque 10 000 Canadiens sont tombés ou ont été blessés à Vimy, dont près de 3 600 sont morts au combat. Ces pertes sont peut-être moins impressionnantes que celles de la Somme, mais la guerre est changeante et la victoire est souvent aussi coûteuse que la défaite. En ce qui concerne Vimy, les pertes ont été proportionnellement les mêmes que pour plusieurs des pires batailles de la guerre, mais il ne s'agissait pas d'une offensive soutenue. Dans le cas contraire, notre point de vue sur cette bataille pourrait bien être différent. Par ailleurs, il n'est pas juste de comparer les succès canadiens de 1917 avec les performances tactiques des Britanniques ou des Français aux alentours de Vimy en 1915 ou au début de 1916, étant donné les formidables innovations qui avaient eu lieu et qu'a exploitées le corps britannique combattant aux côtés des Canadiens lors de la bataille de la Scarpe. Notre empressement à louer nos exploits fait de l'ombre aux exploits de ceux par qui ces changements sont survenus.

Tout ça est bien beau, mais avec de telles pertes, comment peut-on prétendre que tout s'est « bien » passé et que le leadership était à la hauteur? Après la guerre d'usure de 1915, 1916 et 1917, les batailles rangées ont repris en 1918 et les Alliés ont remporté des succès sans précédent grâce à des armes, des tactiques et des procédures qui n'existaient pas quatre ans auparavant. Ils ont également préparé leurs armées de campagne à passer de la guerre de tranchées défensive au combat à découvert et dans divers types de terrains complexes. Le prix à payer pour cela a été très élevé et, même une fois surmonté le malaise

OPINIONS

tactique, les pertes ont toujours été élevées¹⁰. La victoire a été obtenue non par des « ânes », mais par des chefs consciencieux décidés à sortir de l'impasse des tranchées. Nous devons à ceux qui sont tombés de confronter ce qui s'est passé. Cela exige beaucoup de travail, d'étude et de débats, au lieu des récits populaires simplistes qui desservent l'histoire militaire. Sinon, nous nous engageons dans une voie très dangereuse. L'histoire est quelque chose de vivant, tout comme notre compréhension des événements historiques. C'est un processus d'accumulation : un auteur nous amène à saisir certaines choses et d'autres nous

aident à approfondir nos connaissances. Il nous faut comprendre comment les opinions ont évolué et favoriser des recherches originales que n'entache pas une perspective nationaliste, afin de découvrir ce qui s'est réellement produit. De cette manière, nous trouverons quelques-unes des réponses qui nous aideront à relever les défis qui nous attendent.

Le major Grodzinski, un officier du corps blindé, enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada, où il est également docteur.



Inglis Sheldon-Williams, *The Return to Mons*.

NOTES

1. La propension de Churchill à adapter l'histoire à ses propres fins est bien documentée dans David Reynolds, *In Command of History: Churchill Fighting and Writing the Second World War*, Londres : Allan Lane, 2004.
2. Andrew Green fait une analyse fascinante des problèmes posés par l'histoire « officielle » dans *Writing the Great War: Sir James Edmonds and the Official Histories, 1915-1948*, Londres : Frank Cass, 2003. Il est intéressant de noter qu'il a fallu 33 ans aux Britanniques pour écrire leur histoire officielle de la guerre, alors que la plupart des autres pays y sont parvenus en beaucoup moins de temps. L'histoire officielle canadienne, quant à elle, n'a été publiée qu'en 1962.
3. L'historiographie sur ce sujet est traitée au chapitre 7 de Gordon Corrigan, *Mud, Blood and Poppycock: Britain and the First World War*, Londres : Cassell, 2003.
4. Les anniversaires récents des événements de 1917 et 1918 ont ravivé les débats et suscité une série de nouvelles publications ou de réexamens des ouvrages antérieurs. Le sujet qui soulève le plus

les passions est sans nul doute la performance du feld-maréchal sir Douglas Haig, commandant de la Force expéditionnaire britannique de 1915 jusqu'à la fin de la guerre. Voir Denis Winter, *Haig's Command: A Reassessment*, Londres : Penguin, 1991, et l'introduction de Gary Sheffield et Jon Bourne (dir.), *Douglas Haig: War Diaries and Letters, 1914-1918*, Londres : Weidenfeld & Nicolson, 2005.

5. Le seul livre à se pencher sur ce sujet est celui d'Andy Simpson, *Directing Operations: British Corps Command on the Western Front, 1914-1918*, Stroud, Royaume-Uni : Spellmount, 2006.
6. Soulignons que le nombre total de familles issues de la noblesse pendant cette période s'élevait à 685; quelque 1 500 hommes de ces familles ont servi dans l'armée ou d'autres services et 270 ont été tués ou sont morts des suites de la guerre. Voir Gerald Gliddon, *The Aristocracy and the Great War*, Norwich, Royaume-Uni : Gliddon Books, 2002.
7. Voir Frank Davies et Graham Maddocks, *Bloody Red Tubs: General Officer Casualties of the Great*

War, 1914-1918, Londres : Leo Cooper, 1995.

8. On ne s'étonnera pas qu'il existe peu d'études sur plusieurs sujets importants, dont la logistique, un domaine que les soldats « professionnels » d'aujourd'hui continuent de négliger. Ian Malcolm Brown donne un bon aperçu de la formation des collèges d'état-major avant la guerre et des difficultés en temps de guerre dans *British Logistics on the Western Front, 1914-1918*, Westport, CT : Praeger, 1998.
9. Le meilleur livre sur cette bataille demeure celui de Geoffrey Hayes, Andrew Iarocci et Mike Bechthold (dir.), *Victory Rides: A Canadian Reassessment*, Waterloo, ON : Laurier Centre for Military Strategic and Disarmament Studies, 2007, et plusieurs études britanniques de cette bataille présentent plus d'intérêt que les ouvrages populaires de Berton et de Ted Barris.
10. Même pendant la fameuse avancée du 8 août au 11 novembre 1918, le corps d'armée canadien a perdu 42 628 hommes, soit 20 p. 100 de l'ensemble des pertes qu'il a subies de 1915 à 1918.



Un patrouilleur océanique arctique imaginé par un artiste.

RÉINVESTIR DANS LES FORCES

Depuis son arrivée au pouvoir en février 2006, le gouvernement Harper a mis à terme, mis en chantier ou lancé nombre de programmes de rééquipement. En ce qui concerne la force aérienne, ces programmes comprennent quatre avions de transport stratégique CC-177A *Globemaster III* (déjà livrés), 17 avions de transport tactique CC-130J *Hercules* (dont on attend les premières livraisons), un programme de modernisation et de prolongation de la durée de vie utile du fidèle patrouilleur maritime CP-140 *Aurora* pour le renseignement, la surveillance et la reconnaissance (seulement 10 appareils par contre) ainsi que le projet d'acquisition d'hélicoptères de transport lourd CH-47F *Chinook*. La marine, quant à elle, peut compter sur un programme de modernisation et de prolongation de la durée de vie utile à plusieurs volets des 12 frégates de classe Halifax, trois navires de soutien interarmées et de six à huit navires de patrouille extracôtiers et arctiques. Les acquisitions de l'armée incluent les chars de combat principaux Leopard 2 achetés des Pays-Bas, plusieurs milliers de camions logistiques moyens de type modèle militaire normalisé ou véhicule militarisé en vente sur le marché (MilCOTS) – ces derniers, les Navistar 7400 SFA 6x6, étant en cours de livraison – de même que des obusiers tractés M777 additionnels. Les besoins opérationnels urgents en Afghanistan ont entraîné l'acquisition d'autre équipement, dont six CH-47D *Chinook* obtenus de l'armée américaine, divers véhicules aériens sans pilote, des Leopard 2 loués de l'Allemagne ainsi qu'une variété de véhicules de patrouille blindés, de véhicules de soutien

lourds et de véhicules à capacité d'ouverture d'itinéraire de circonstance (COIC).

À cette liste, en 2008, la stratégie de défense *Le Canada d'abord* du gouvernement prévoyait « 15 nouveaux navires de combat de surface » afin de remplacer les frégates et les contre-torpilleurs actuels, de 10 à 12 aéronefs de patrouille pour remplacer la flotte des *Aurora*, 17 aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe, 65 chasseurs de nouvelle génération pour remplacer les CF-18 et une nouvelle famille de véhicules de combat terrestre (FVCT). D'une valeur de 5 milliards de dollars, le programme de FVCT, dont les détails ont été dévoilés le 8 juillet 2009, comprend un véhicule de combat rapproché (VCR) de poids moyen pour combler l'écart actuel entre les véhicules blindés légers et lourds. L'armée achètera 108 VCR (avec des options pour 30 véhicules additionnels), probablement des CV90 de BAE Systems Hagglunds, dont la capacité opérationnelle initiale est prévue pour la mi-2012. Le deuxième volet du programme de FVCT procurera 550 VBL III plus robustes (avec la possibilité d'en ajouter 80 autres) dotés d'un système d'armes, d'un groupe propulseur, d'une suspension, d'un train roulant et de freins améliorés, et d'un blindage renforcé. Ici aussi, la capacité opérationnelle initiale est prévue pour 2012. Le troisième volet, le véhicule blindé tactique de patrouille, servira de complément au véhicule utilitaire léger à roues (le G-Wagon) et remplacera également le véhicule blindé de patrouille actuel (le RG-31), ainsi que, curieusement, le véhicule de reconnaissance Coyote. Les besoins définis font

état de 200 véhicules de reconnaissance et 300 véhicules utilitaires généraux, de même qu'une option d'achat de 100 véhicules supplémentaires (dont la version n'est pas précisée). Le quatrième volet du programme de FVCT comprend 13 engins blindés du génie basés sur le châssis du *Leopard 2* (ainsi qu'une option pour cinq véhicules supplémentaires) et deux véhicules blindés de dépannage basés sur le *Leopard 2* (avec une option pour deux autres véhicules). Ce volet comporte également des lames de terrassement, des charres et des rouleaux de déminage pour le char de combat *Leopard 2*.

Lorsqu'on ajoute les divers projets d'investissements de même que les multiples projets d'infrastructure, dont des initiatives très attendues dans l'Arctique, on obtient une liste d'acquisitions assez impressionnante. Cela ne veut pas dire que le renouvellement des équipements des Forces canadiennes est en voie d'achèvement, ni même qu'il soit assuré. Trois des projets les plus imposants et les plus coûteux, et les plus importants d'un point de vue opérationnel – le remplacement des CF-18, des *Aurora* et des principaux navires de combat de surface –, n'ajouteront rien aux capacités de défense réelles du Canada avant de nombreuses années; ils auront besoin d'un large soutien public et d'un financement réaliste et soutenu de la part des gouvernements canadiens qui se succéderont. Il n'est pas du tout certain que ces conditions seront réunies. Cela ne veut pas dire non plus que le gouvernement Harper aurait mis fin à lui seul à ce qu'on a souvent appelé la « décennie de noirceur ». Celui-ci a bien sûr le mérite d'avoir appuyé le transport aérien stratégique (le *Glohemaster* en est la preuve tangible), d'avoir reconnu qu'il était imprudent qu'une armée ne repose que sur des VBL et d'avoir tenté de raviver quelque peu la présence militaire dans le Nord, mais il faut rappeler en toute justice que l'origine de certains de ces projets (comme le CC-130J, le navire de soutien interarmées et les camions légers) remonte à l'éphémère gouvernement de Paul Martin, qui avait aussi commandé l'hélicoptère maritime *Cyclone*, et, même, à la fin de l'ère Chrétien. Quoi qu'il en soit, les initiatives du cabinet Harper constituent le programme d'approvisionnement militaire le plus remarquable depuis l'époque bénie qui a suivi la Révision de la structure de la Défense en 1975, sous Pierre Elliott Trudeau.

Bien que les efforts de réinvestissement d'Ottawa aient suscité, dans l'ensemble, un intérêt relativement modeste auprès des instances politiques, des médias et du grand public, les modalités du processus d'approvisionnement militaire canadien – que plusieurs considèrent comme étant beaucoup trop généreux – et certains programmes d'approvisionnement précis (tels le navire de patrouille extracôtier et arctique, le navire de soutien interarmées, l'aéronef de recherche et de sauvetage à voilure fixe et le camion léger MilCOTS) n'ont pas échappé à la controverse.

Le recours aux préavis d'adjudication de contrat pour les projets d'avions de transport stratégique et d'hélicoptères de transport lourd s'est attiré des critiques, par exemple, tout comme l'exclusion de ces projets, pour des motifs liés à la « sécurité nationale », des dispositions de l'ALENA, de l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce et de l'Accord sur le commerce intérieur.

Certaines préoccupations ont été exprimées dans divers milieux au sujet d'un manque de concurrence apparent dans l'attribution des contrats et de l'insuffisance de retombées industrielles valables. Comme l'observait le président de l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), Tim Page, dans une entrevue à *Flight International*, « s'il faut rebâtir les forces militaires canadiennes, faisons-le de façon à renforcer la capacité industrielle stratégique du Canada »; selon lui, « investir dans nos forces armées ne signifie pas qu'il nous faut cesser d'investir dans le potentiel industriel du pays ». Il renchérit en soulignant que « notre message au gouvernement ne concerne pas simplement la quantité de contrats qui seront réalisés au Canada, mais plutôt leur qualité. Nous espérons que le gouvernement, en élaborant une politique industrielle de défense, réalisera que certaines capacités stratégiques qui présentent une valeur pour le Canada devraient être étendues à l'ensemble de notre base industrielle. »

La mesure dans laquelle l'approvisionnement militaire peut ou devrait servir au développement industriel a longtemps été l'objet de débats au Canada, mais la question a pris une nouvelle pertinence, déterminante diront certains, au moment où la désindustrialisation à grande échelle et la dégradation de la recherche et développement au pays atteignent des proportions très inquiétantes. Évidemment, certaines acquisitions n'offrent pas de grandes possibilités, directes ou indirectes, pour la fabrication ou la recherche et développement au Canada, mais cela ne libère pas nos gouvernements de l'obligation de maximiser, de manière responsable, novatrice et globale, le rendement des investissements considérables qu'ils réalisent dans l'approvisionnement militaire. Sinon, nous passerions à côté d'importantes occasions industrielles et scientifiques, dans le secteur de la défense comme dans les autres secteurs, notre capacité nationale à maintenir et à mettre à niveau nos équipements militaires s'en trouverait diminuée et le soutien du public envers le réinvestissement dans les forces armées canadiennes serait compromis. Un autre besoin tout aussi urgent, quoiqu'à une plus grande échelle, consiste à nous débarrasser du système d'approvisionnement militaire actuel, dont le dysfonctionnement évident a été si bien illustré par Alan S. Williams dans *Reinventing Canadian Defence Procurement: A View from the Inside* (Breakout Educational Network et Queen's School of Policy Studies, 2006).

À quelques exceptions près, les projets de réinvestissement en cours ou sur la table à dessin ont échappé jusqu'à présent aux critiques des milieux politiques, des médias et du public. Les six à huit patrouilleurs extracôtiers et arctiques mis de l'avant par le gouvernement Harper en 2007, par exemple, ont prêté le flanc à des attaques féroces de la part des alliés comme des adversaires. Deux des critiques les plus virulents, Colin Kenny et William Rompkey, respectivement présidents du Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense et du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, voient d'un bon œil l'attention que le gouvernement Harper accorde à la souveraineté dans l'Arctique, mais ils insistent pour que ce programme de patrouilleurs soit abandonné et remplacé par une nouvelle flotte de brise-glaces polyvalents et armés pour la Garde côtière. Selon eux, les compromis que nécessite ce navire de patrouille hybride – lequel,

faut-il le rappeler, n'a pas encore franchi toutes les étapes de la conception – le rendent inefficace, d'un point de vue opérationnel, autant pour l'Arctique que pour les côtes est et ouest: ainsi, le projet de patrouilleur extracôtier et arctique ne ferait que « diminuer l'efficacité de la marine dans les autres secteurs » et détourner des ressources qui devraient être consacrées à la modernisation de la Garde côtière. Les blogueurs s'en sont donné à cœur joie, qualifiant entre autres, le patrouilleur hybride de « brise-gadoue ». Les partisans du navire de patrouille, exaspérés, voient toujours des avantages au concept de base, mais ils redoutent qu'à cause de compressions liées au coût du projet, quantitatives comme qualitatives, les capteurs, la vitesse, l'armement et d'autres capacités de ces navires soient largement insuffisants, et que, par conséquent, leur utilité globale et leur rentabilité soient gravement réduites. Le seul véritable consensus entre les parties est que le plan initial des conservateurs de construire trois « brise-glace lourds armés » était une mauvaise idée dès le départ.

Les deux points de vue comportent leurs avantages. La modernisation de la flotte de brise-glace de la Garde côtière exige bien sûr plus que le seul navire de classe polaire, le *Diefenbaker*, prévu jusqu'à maintenant, mais il serait tout aussi absurde d'avoir une marine incapable de mener des opérations le moins crédibles sur le troisième océan limitrophe au Canada. Les besoins divers et croissants dans l'Arctique exigent à la fois une garde côtière et une présence navale. De plus, la marine ne peut se contenter des navires de défense côtière actuels sur les côtes est et ouest. La question est complexe, d'abord parce que les difficultés que pose la conception d'un navire de patrouille hybride sont bien réelles (quoique ceux qui s'intéressent d'abord au luxe devraient plutôt s'inquiéter de questions d'efficacité) et ensuite parce que les opinions au sujet du patrouilleur hybride sont partagées dans la marine – comme nous le rappelait Peter Haydon – entre ceux qui le considèrent comme une menace entre autres budgétaire pour les missions à l'étranger et les principaux navires de combat de surface, ceux qui le voient d'abord et avant tout comme un remplaçant pour les navires de défense côtière et ceux qui souhaitent ardemment que le Canada se dote de capacités navales crédibles dans le Nord. La dimension politique ne cesse d'inquiéter également depuis que, comme l'observait John Ivison dans le *National Post*, le gouvernement Harper a « repeint l'Arctique bleu conservateur ». Des retards importants au programme de patrouilleur extracôtier et arctique pourraient entraîner des conséquences politiques fâcheuses. L'annulation pure et simple, ou un projet tronqué, étant donné que les conservateurs ont largué leur projet initial de brise-glace naval pour le remplacer par un patrouilleur hybride, serait encore plus inquiétant.

L'aéronef de recherche et de sauvetage à voilure fixe est un autre projet qui réclame de l'attention. Successeur désigné du CC-115 *Buffalo* et du CC-130 *Hercules* de recherche et de sauvetage, le nouvel aéronef de recherche et de sauvetage a connu une « existence » trouble. Prévu pour une mise en œuvre accélérée dans le cadre d'un programme dévoilé par le premier ministre Paul Martin au début de 2004, le projet a par la suite

traîné en raison de priorités budgétaires et de défense conflictuelles, des multiples examens de la défense et des inquiétudes, tant au gouvernement qu'en dehors de celui-ci, au sujet de la préférence présumée de la force aérienne pour le C-27J d'Alenia, qui aurait pratiquement garanti la sélection de l'appareil de conception italienne. Les observateurs du secteur de la défense espéraient qu'une journée d'accueil à l'intention du secteur privé, tenue à Ottawa en juillet 2009, allait donner un nouveau souffle au projet d'aéronef de recherche et de sauvetage à voilure fixe, mais la presse et d'autres médias ont plutôt parlé d'une rencontre désorganisée et sans grand contenu. Par contre, l'absence d'exigences « coulées dans le béton » pourrait refléter une nouvelle volonté de tenir compte d'un éventail d'options plus vaste et plus novateur pour la recherche et le sauvetage.

Si c'était le cas, quelques questions mériteraient d'être abordées. Premièrement, le nouvel aéronef de recherche et de sauvetage doit intégrer les capteurs et les systèmes de gestion de données qui sont désormais de rigueur sur les avions de recherche et de sauvetage modernes. Le Mark I Eyeball est toujours un « capteur » remarquablement perfectionné, mais il est loin de suffire à lui seul. Deuxièmement, les évaluations des appareils en concurrence ne doivent pas tenir compte uniquement de leur utilité pour les tâches de transport aérien secondaire, mais également pour des tâches de surveillance secondaire (ou au moins tertiaire). Par défaut, un appareil configuré pour la recherche et le sauvetage moderne a des capacités pouvant être utilisées, lorsque les circonstances l'exigent ou le permettent, pour diverses applications de surveillance. Ce serait faire preuve de myopie que de se priver de telles synergies, surtout si la capacité de surveillance primaire du Canada se limite à 10 Aurora et à une poignée d'autres biturbopropulseurs exploités par le gouvernement ou par le secteur privé. Troisièmement, les aéronefs de recherche et de sauvetage à voilure fixe devraient être en nombre suffisant pour équiper une unité de recherche et sauvetage (ou une unité mixte) dans le Grand Nord. Les conservateurs pourraient ainsi honorer un engagement électoral remontant à 2005-2006 et qui cadre bien avec les autres initiatives du gouvernement Harper dans l'Arctique. Quatrièmement, certains compromis novateurs devraient être envisagés. Si, par exemple, l'une des soumissions les moins élevées présentait de bonnes caractéristiques pour la recherche et le sauvetage, mais offrait une capacité de transport aérien moindre que celle recherchée, les économies réalisées sur l'acquisition et les coûts d'exploitation ne pourraient-elles pas être appliquées à l'achat de quelques CC-130J de plus? Et cinquièmement, les retards supplémentaires que subirait le projet d'aéronef de recherche et de sauvetage à voilure fixe ne pourraient qu'enhardir ceux qui souhaitent, à l'opposé des intérêts du Canada et des Forces canadiennes, la privatisation complète de la recherche et le sauvetage primaire.

Martin Shadwick enseigne la politique de défense canadienne à l'Université York. Il a été rédacteur en chef de la *Revue canadienne de défense*.

DES LIVRES À PROFUSION SUR LA GUERRE DE 1812...



The Death of Brock at Queenston Heights, par Charles William Jeffery.

STRANGE FATALITY: THE BATTLE OF STONEY CREEK, 1813

James Elliot

Montréal : Robin Brass Studio, 2009

ISBN 1-896491-58-3; 24,95 \$.

A RUINOUS AND UNHAPPY WAR: NEW ENGLAND AND THE WAR OF 1812

James H. Ellis

New York : Algora Publishing, 2009

ISBN 0-87586-691-8; 23,95 \$.

THE UNITED STATES ARMY IN THE WAR OF 1812: CONCISE BIOGRAPHIES OF COMMANDERS AND OPERATIONAL HISTORIES OF REGIMENTS WITH BIBLIOGRAPHIES OF PUBLISHED AND PRIMARY SOURCES

John C. Fredriksen

Jefferson (Caroline du Nord) : McFarland & Company, Inc., 2009

ISBN 0-7864-4143-3; 45, \$ US.

IN THE MIDST OF ALARMS: THE UNTOLD STORY OF WOMEN IN THE WAR OF 1812

Dianne Graves

Montréal : Robin Brass Studio, 2007

ISBN 1-896941-52-3; 39,93 \$.

SEPTEMBER ELEVENTH 1814: THE BATTLES AT PLATTSBURGH.

Keith A. Merkalo, 2007

Pour se procurer des exemplaires, consulter le site <www.battleof-plattsburgh.org>.

NIAGARA 1814: THE FINAL INVASION. OSPREY CAMPAIGN SERIES 209

Jon Latimer

Londres : Osprey Publishing Limited, 2009

ISBN 1-84603-439-8; 22,95 \$.

CAPITAL IN FLAMES: THE AMERICAN ATTACK ON YORK, 1813

Robert Malcomson

Montréal : Robin Brass Studio, 2008

ISBN 1-896941-53-2; 39,95 \$.

Comptes rendus de Major John R. Grodzinski, CD, MA

C'est un réel plaisir de voir autant de nouveaux titres s'ajouter à la collection croissante d'ouvrages sur la guerre de 1812. À l'approche du bicentenaire de cette guerre, divers auteurs, dont des historiens, abordent de nouveaux sujets ou effectuent de nouvelles analyses sur des aspects déjà documentés. Les ouvrages que nous examinons ici témoignent de cette tendance : publiés aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada, ils portent sur des sujets très variés.

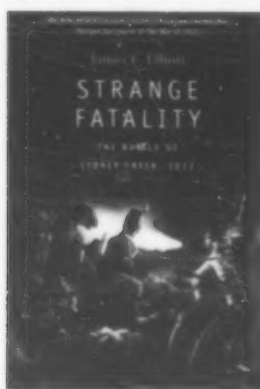
ÉTUDE CRITIQUE

En 1813, de nombreuses opérations terrestres et navales ont été menées sur un territoire immense allant du Territoire du Michigan à la frontière du Bas-Canada. Différents facteurs ont fait que les Américains ont conservé l'initiative pendant la majeure partie de l'année et 1813 a peut-être été, durant toute cette guerre, la seule année où ils auraient pu porter un sérieux coup aux Britanniques. Au printemps, ils ont entrepris une série d'opérations amphibies autour du lac Ontario dans le but de paralyser la puissance terrestre et navale des Britanniques. La première opération visait la capitale du Haut-Canada, York; elle a été suivie d'une tentative pour capturer les troupes britanniques dans la péninsule de Niagara. En avril, les Américains ont occupé York pendant plusieurs jours et ont détruit de nombreux édifices publics. Un mois plus tard, ils ont débarqué sur la péninsule de Niagara et se sont emparés du fort George, une installation importante, mais ne sont pas parvenus à capturer les forces britanniques et canadiennes qui y étaient stationnées, celles-ci s'étant retirées à l'ouest dans la baie de Burlington. Les Américains se sont lancés à leur poursuite et se sont arrêtés à Stoney Creek, près des positions britanniques. Aux petites heures du 6 juin 1813, leur campement a été envahi. Cette action, conjuguée à un raid britannique contre la base navale de Sackets Harbour, a eu deux effets : les États-Unis ont cédé le contrôle du lac Ontario aux Britanniques et les forces présentes à Stoney Creek ont été obligées de se retirer jusqu'au fort George. L'attaque de York par les forces américaines et le raid britannique sur Stoney Creek font aujourd'hui l'objet de deux nouveaux livres.

Robert Malcomson, grand spécialiste de l'histoire navale de la guerre de 1812, s'est tourné il y a quelques années vers les opérations terrestres. Son ouvrage, *A Very Brilliant Affair: The Battle of Queenston Heights, 1812* (Toronto : Robin Brass Studio, 2003), était le fruit de toute une vie de recherches portant sur cette bataille. Son dernier ouvrage, *Capital in Flames*, est le premier livre entièrement consacré à l'attaque de York par les Américains.

Bien qu'ils aient fait piètre figure au tout début de la guerre, les Américains ont profité de leur position dominante sur le lac Ontario pour lancer les premières offensives de 1813 : une attaque amphibie de la capitale du Haut-Canada. Le fait qu'ils ont formé une escadre navale et monté une force d'assaut en très peu de temps pour mener une opération aussi complexe en dit long sur leur détermination et leur ingéniosité. Le contingent terrestre était dirigé par l'un des meilleurs généraux américains de l'époque, Zebulon Pike qui, malheureusement pour son armée, a été abattu alors qu'il approchait du fort York. Robert Malcomson va d'un camp à l'autre, décrivant avec la même précision les plans et les problèmes de chacun, notamment les

difficultés du camp britannique : sous la direction inefficace du major général Roger Sheaffe, vainqueur de Queenston Heights et successeur de Brock au poste de commandant du Haut-Canada, les Britanniques ont négligé les défenses de York et de Kingston, ce qui a miné la confiance des officiers de Sheaffe.



Avec près de 500 pages, dont 58 pages de notes, cet ouvrage est une étude de campagne détaillée – peut-être trop – et bien documentée. Il fournit une description particulièrement éclairante de la situation dans le Haut-Canada au cours des premiers mois de 1813 et des circonstances de l'attaque américaine. La bataille proprement dite couvre une quarantaine de pages. Les neuf annexes sont de petites merveilles qui présentent en détail les ordres de bataille, les listes des pertes et d'autres données, et plusieurs cartes produites sur commande de l'auteur aident le lecteur à suivre le récit.

Après avoir quitté York pour se reposer et se réarmer à leur base de Sackets Harbour, les troupes américaines ont connu un autre succès en débarquant sur la péninsule de Niagara, mais cette série de victoires s'est terminée abruptement le 6 juin 1813 à Stoney Creek. Cette bataille est devenue presque légendaire, mais bien qu'elle ait suscité beaucoup d'intérêt chez les historiens professionnels et amateurs, aucun compte rendu d'envergure n'avait encore été publié jusqu'à maintenant. James Elliott est un journaliste de l'Ontario que son intérêt – certains diraient sa passion – pour cette bataille a amené à prendre un congé pour écrire ce livre. Il donne un excellent aperçu de la situation au printemps 1813, où les Britanniques ont évacué presque complètement la péninsule de Niagara et la baie de Burlington, et du raid audacieux mené de nuit par 766 combattants britanniques, canadiens et autochtones contre une armée américaine forte de 3 000 hommes, dans le campement de Stoney Creek, à quelques kilomètres seulement de la base britannique sur les hauteurs de Burlington.



L'auteur conclut qu'il s'agit là du tournant décisif de la campagne de 1813, et il a raison si l'on considère le raid britannique sur Sackets Harbour comme un des facteurs qui ont convaincu le commodore Isaac Chauncey, commandant des forces navales américaines, de cesser de collaborer avec l'armée de terre à proximité de la baie de Burlington et de retourner à sa base pour deux mois. Le départ de Chauncey, s'ajoutant à la perte des deux commandants de brigade à Stoney Creek, a poussé les Américains à se retirer de Stoney Creek. Leur retraite s'est accélérée lorsque l'escadre du commodore britannique Yeo est arrivée au large et les a bombardés. Le texte comporte 204 pages et se divise en 41 courts chapitres, ce qui en facilite la lecture mais la rend parfois saccadée. Agrémenté

ÉTUDE CRITIQUE

de plusieurs excellentes cartes et figures, ainsi que d'une série d'annexes qui abordent de nombreux thèmes, notamment la légende de Billy Green (élevé au rang de héros canadien aux côtés de Laura Secord), la sauvegarde du champ de bataille, les ordres de bataille et les listes des pertes, *Strange Fatality* comble enfin une lacune dans la documentation consacrée à ce conflit.

Les lecteurs connaissent probablement *1812: War with America* (Londres : Belknap Press, 2007) de Jon Latimer, l'un des rares ouvrages britanniques consacrés à la guerre de 1812. Latimer, qui a écrit sur beaucoup de sujets militaires, est décédé au début de 2009, juste avant le lancement de son dernier livre qui porte sur la campagne de Niagara de 1814. Ce nouveau venu dans la collection « Osprey Campaign » exploite bien la formule qui caractérise cette collection très prisée : de bonnes cartes et illustrations, un texte bien écrit qui offre une vue d'ensemble de la campagne la plus longue et la plus intense du théâtre d'opérations du nord. Se fondant sur les documents secondaires existants, le livre présente les principaux commandants et fait une bonne synthèse des stratégies et des événements qui se sont succédé tout au long de l'été 1814, et de leurs relations avec d'autres campagnes. La fin des hostilités en Europe a permis aux Britanniques d'abandonner leur stratégie défensive et de mener un certain nombre d'opérations offensives contre les États-Unis, par exemple à Washington, à Castine, dans le Maine, à Baltimore et dans le golfe du Mexique. Les lecteurs à la recherche d'ouvrages plus approfondis pourront consulter les études sur les batailles et les campagnes publiées par Donald E. Graves (*Red Coats and Grey Jackets: The Battle of Chippawa, July 1814; Where Right and Glory Lead: The Battle of Lundy's Lane*), Joe Whitehorse (*While Washington Slept: The Battle of Fort Erie*) et Richard Barbuto (*Niagara 1814: America Invades Canada*).

Alors que les combats faisaient rage dans la péninsule de Niagara au cours de l'été 1814, les Britanniques menaient une offensive majeure contre Plattsburgh (New York), qui a culminé dans les batailles navale et terrestre du 11 septembre 1814. La défaite de l'escadre britannique sur le lac Champlain a obligé le commandant à arrêter le déploiement terrestre contre Plattsburgh qui n'était pas encore terminé. Depuis les attentats du 11 septembre 2001, ces événements du 11 septembre 1814 suscitent un regain d'intérêt aux États-Unis. L'ouvrage de Keith Herkalo, *September Eleventh 1814: The Battles at Plattsburgh*, représente une nette amélioration par rapport à *The Final Invasion: Plattsburgh the War of 1812's Most Decisive Battle* (New York : Cooper Square Press, 2001), le livre mal documenté et parsemé d'erreurs de David G. Fitz-Enz. Pourtant Keith Herkalo se concentre sur le camp américain et passe trop rapidement sur la perspective

britannique, en particulier sur l'épisode important de la formation de l'escadre britannique et sur la concurrence pour les ressources entre les lacs Ontario et Champlain. Le contexte dit tout : Herkalo habite dans la région de Plattsburgh, il a étudié cette campagne pendant une grande partie de sa vie et a découvert plusieurs aspects cruciaux des défenses qu'y avaient les États-Unis en 1814.

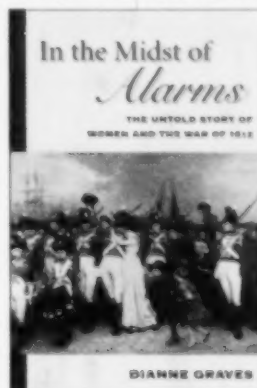
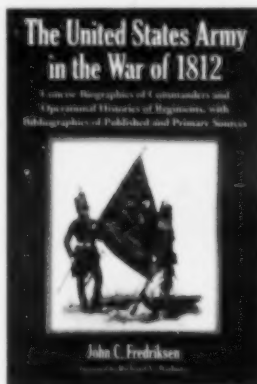
Signalons, à la décharge de l'auteur, qu'il cite longuement plusieurs rapports post-opérationnels d'officiers et qu'il a fait de sérieux efforts pour corriger bon nombre d'erreurs qui s'étaient introduites dans la documentation, notamment l'idée selon laquelle les soldats britanniques étaient tous d'anciens combattants de l'armée péninsulaire de Wellington en Espagne.

Herkalo présente aussi le texte intégral des instructions importantes données en juin 1814 par lord Bathurst au lieutenant-général Sir George Prevost, gouverneur et commandant en chef de l'Amérique du Nord britannique, qui indiquent le changement de stratégie de la Grande-Bretagne cette année-là. Celle-ci cherchait alors à protéger les frontières et à éliminer les bases de préparation d'où il serait possible de planifier des attaques contre le Canada. L'objectif n'était pas, comme on le croit souvent, de découper et d'occuper des parties de territoire américain. La guerre de 1812 n'était pas une deuxième guerre d'indépendance.

John C. Fredriksen est bien connu pour ses articles sur la guerre de 1812. *The United States Army in the War of 1812* est le premier livre qu'il consacre à l'armée de terre des États-Unis durant la guerre de 1812. Les travaux parus antérieurement sur ce sujet portaient davantage sur des questions d'uniforme et d'équipement; c'est le cas de l'excellent livre du Canadien René Chartrand, *Uniforms and Equipment of the United States Forces in the War of 1812* (Niagara Falls [New York] : Old Fort Niagara Association, 1992) – aujourd'hui presque introuvable –, et de deux titres de la collection « Men-at-Arms » publiée

chez Osprey. Fredriksen est connu pour son excellente connaissance des archives et, dans ce livre, il fournit des références précieuses sur l'armée de terre des États-Unis à cette époque. Entre novembre 1811 et juillet 1814, celle-ci est passée d'un effectif autorisé de 9 921 hommes, tous grades confondus, à plus de 62 000. On imagine aisément les difficultés que cela entraînait, particulièrement en temps de guerre; l'armée des États-Unis a dû affronter de nombreux problèmes internes pour trouver les hommes aptes à commander les unités et formations, définir une doctrine commune, élaborer la stratégie et soutenir ses troupes sur le terrain.

Fredriksen examine tous ces éléments, depuis le poste de commandant en chef jusqu'aux armes de combat (artillerie, cavalerie, génie, infanterie et fusiliers), en passant par les diverses



ÉTUDE CRITIQUE

nominations d'officiers supérieurs, et poursuit avec une vue d'ensemble des dépôts d'archives et de manuscrits. Par exemple, chacun des 48 régiments d'infanterie levés durant la guerre fait l'objet d'un article indiquant le lieu de recrutement et de mobilisation, un résumé de ses états de service et de ses honneurs de guerre, ainsi qu'une liste des sources primaires et secondaires pour chaque unité, ce qui fait de ce livre un ouvrage de référence fort utile.

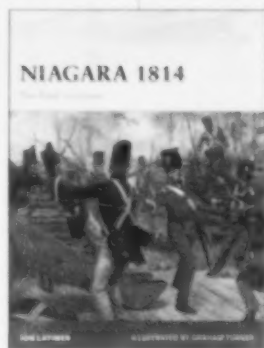
La guerre de 1812 est également remarquable par les divisions qu'elle a suscitées aux États-Unis, sur les plans social, culturel et politique. Peu de guerres (voire aucune) ont été populaires auprès de toute la population américaine et ce conflit en particulier a causé des divisions politiques et régionales, surtout dans les quatre États qui, à l'époque, constituaient la Nouvelle-Angleterre. Le livre de James Ellis, *A Ruinous and Unhappy War*, n'est certainement pas le premier à traiter de ce sujet, mais, comme le notre l'auteur dans l'introduction, « les rôles contradictoires et controversés de la Nouvelle-Angleterre dans cette guerre singulière constituent une histoire fascinante sur laquelle il vaut la peine de revenir » (p. 2). La Nouvelle-Angleterre, dominée par les fédéralistes, n'a jamais cessé de harceler le gouvernement fédéral, dominé par les démocrates et les républicains; elle a contesté la manière dont la guerre était menée et a refusé à ses milices la permission de servir sous l'autorité fédérale. Les dissensions se sont aggravées lorsque le coût économique de la guerre s'est fait sentir dans la région et que le blocus britannique a diminué considérablement le commerce de la Nouvelle-Angleterre. Après avoir fait carrière au gouvernement fédéral, Ellis s'est intéressé à l'histoire régionale. Son livre est une étude bien documentée, équilibrée et érudite d'un autre aspect fascinant de cette guerre.

Le dernier ouvrage est de Dianne Graves, auteure d'une étude bien accueillie sur John McCrae (*Crown of Life: The World of John McCrae*, St. Catharines [Ontario] : Vanwell Publishing, 1997). *In the Midst of Alarms* est une analyse aussi bien écrite que documentée de la situation des femmes américaines, britanniques et autochtones pendant la guerre et de ce qu'elles ont vécu. Le livre commence par un survol de la vie d'une femme à l'époque georgienne et aborde ensuite des thèmes divers : la cour que les hommes faisaient aux femmes, le mariage, la vie de famille, l'accouchement, l'emploi, et les relations sociales dans la garnison, à bord des navires, sur le terrain et à la maison. L'auteure utilise des extraits de journaux intimes, de lettres et de mémoires écrits par des épouses, des mères ou des sœurs d'officiers de l'armée ou de la marine et par d'autres

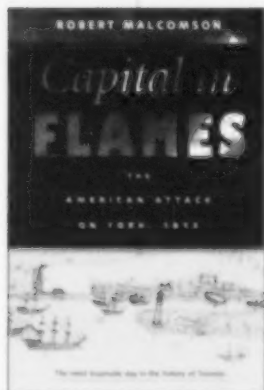
femmes. Ainsi rencontrons-nous des officiers subalternes, à Kingston ou à Montréal, qui ne possédaient « pas plus d'une guinée » mais courtoisaient, souvent sans succès, des femmes « d'une beauté hautaine » (p. 70-71); des femmes qui s'aventuraient sous les ponts des vaisseaux de la marine pour y devenir « l'objet de l'affection des matelots, un gobelet de bière à la main », et qui « agitaient leurs jupons pour saluer le vaisseau amiral » (p. 194). Il y a des histoires émouvantes, comme celle de Mme Moorsom, dont le fils Henri, lieutenant du 104th Foot, est tombé à la bataille de Lundy's Lane, le 25 juillet 1814. Elle perdait ainsi son cinquième et dernier fils, officier comme ses frères, ce qui les a laissées, elle et « ses filles, dans une douleur que peu de femmes sont appelées à supporter » (p. 354).



Il s'agit d'une étude riche et diversifiée qui raconte non seulement l'histoire des ces femmes, épouses, sœurs, amantes et mères, mais qui nous éclaire énormément sur les officiers, soldats et marins qui, en campagne comme à la garnison, étaient aussi pleins de sollicitude pour les personnes qui leur étaient chères que ceux d'aujourd'hui. À ce titre, cet ouvrage ouvre une perspective inédite et toute personne qui s'intéresse à la bataille de 1812 devrait le lire.



Il me faut conclure en signalant l'importante contribution du Robin Brass Studio à l'historiographie de la guerre de 1812. Cette petite maison d'édition, dirigée par une seule personne, excelle dans le domaine méconnu de la conception graphique des livres et a su combiner la qualité de la révision des textes (une autre compétence qui se perd) et un bassin de très bons auteurs, cartographes et artistes pour publier sur cette guerre 13 titres, excellents, dont la plupart ont fait l'objet d'une reconnaissance internationale. Trois des ouvrages traités ici ont été produits par le Robin Brass Studio qui a également publié des livres sur la guerre de Sept Ans et les deux guerres mondiales, ainsi que des études sur des campagnes militaires et des histoires de branches particulières des forces armées. Voilà du bon travail!



ADDENDUM : c'est avec un vif regret que nous rapportons le décès de Robert Malcomson, survenu le 21 juillet 2009 à St. Catharines, en Ontario. Juste avant sa mort, Bob avait reçu le prix John Lyman en histoire navale et militaire du Canada.

John Grodzinski enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada, où il est doctorant. Il organise aussi des visites de champs de bataille de la guerre de 1812.

THE SCIENCE OF BOMBING - OPERATIONAL RESEARCH IN RAF BOMBER COMMAND

par Randall T. Wakelam

Toronto : University of Toronto Press, 2009

347 pages plus 9 non numérotées, 75 \$

ISBN 978-08020-9329-6 (couverture souple)

Compte rendu de Jim Barrett

The *Science of Bombing* est bien plus que le récit fascinant de l'entrée en guerre de la science. Cet excellent premier livre du colonel Randall Wakelam jette un regard vraiment novateur sur les opérations du RAF Bomber Command et sur le

fonctionnement de son quartier général à High Wycombe durant la Deuxième Guerre mondiale. Loin d'être un traité scientifique, il s'agit plutôt du compte rendu, agréable à lire, des activités d'un « groupe de brillants jeunes scientifiques et techniciens civils œuvrant au quartier général du Bomber Command, qui ont fait, selon les mots mêmes de Sir Walter Harris, un travail inestimable puisqu'ils soumettaient chaque facette de nos opérations à un examen minutieux ». S'appuyant sur des sources de première main encore inédites, Wakelam raconte comment ces jeunes gens ont de ce fait contribué à l'éclosion d'une nouvelle discipline scientifique. Alors que la guerre menaçait, la mise au point accélérée du système radar Chain Home a amené les savants et les ingénieurs à l'intérieur des quartiers généraux militaires où ils ont mis en action leurs compétences pour résoudre des problèmes complexes d'importance opérationnelle immédiate. On avait alors adopté le terme « recherche opérationnelle » (R.O.) pour décrire cette innovation qui a fait ses preuves dans les domaines du commandement de la chasse aérienne (Fighter Command) et de protection des côtes (Coastal Command).

En septembre 1941, la Section de recherche opérationnelle du Bomber Command (ORS) a été mise sur pied sous la direction de Basil Dickins, Ph. D., qui est resté à la tête d'une équipe de plus de 50 personnes jusqu'à la fin de la guerre. La plupart travaillaient à High Wycombe, mais plusieurs, aussi, avaient été détachés auprès des six groupes de bombardement. La démarche de recherche opérationnelle consistait à élaborer le modèle scientifique d'un problème donné, tout en tenant compte du plus haut degré de complexité possible, y compris de l'incidence relative de la chance et des risques. Les chercheurs recommandaient ensuite un plan d'action privilégié et confrontaient plus tard les décisions aux données fournies par les missions accomplies.

Dickins lui-même donne un exemple de cette approche. Les aviateurs se demandaient depuis un bon moment si la concentration des appareils au-dessus d'une cible constituait une amélioration par rapport aux plans de vol dispersés employés jusque-

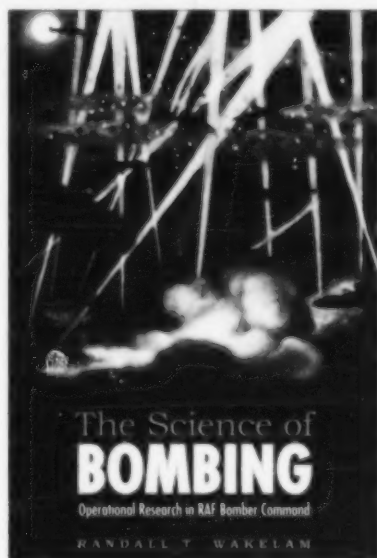
là. L'arrivée en masse de bombardiers aurait pour effet de saturer les défenses ennemies, mais la concentration entraînerait d'autres risques, notamment les risques de collisions. « Nous devions ramener tout cela sur un plan mathématique et [...] il nous était devenu assez évident, à la Section de recherche opérationnelle, qu'alors que les chances de collision étaient d'un demi d'un pour cent, le risque d'être abattu par la D.C.A. ou les chasseurs était de trois ou quatre pour cent. Nous pouvions donc permettre au risque de collision d'augmenter sensiblement, pourvu qu'en faisant cela, nous réduisions le nombre de pertes dues à d'autres facteurs. » Trait caractéristique de cette démarche, l'évaluation ne fait aucune mention de ce que les aviateurs pensaient du risque accru de collision avec des avions amis. Les équipages avaient néanmoins eu voix au chapitre, comme l'a écrit plus tard un autre chercheur de la Section : « Notre mandat

était un peu vague, [...] nous enquêtions sur tout ce qu'on nous demandait d'enquêter et, si nous en avions le temps, sur tout ce que nous jugions possiblement utile. Cela fonctionnait bien dans les forces armées [...] les contacts étroits entre le personnel de recherche opérationnelle et les officiers, non seulement dans les bureaux et les baraques Nissen, mais aussi au mess, favorisaient l'établissement de liens de confiance personnels [...] et il était également possible d'entendre les conversations qui pouvaient révéler d'importants problèmes potentiels. »

Ces « contacts étroits » ne racontent pas toute l'histoire, bien sûr. Sans la confiance du commandant en chef, le maréchal en chef de l'Air Sir Arthur Harris, la Section de recherche opérationnelle n'aurait pas accompli grand-chose. Même si Dickins ne travaillait pas directement

pour Harris – son supérieur immédiat étant le commandant en chef adjoint, le maréchal de l'Air Sir Robert Saundby –, il était évident que leurs relations étaient très bonnes. *The Science of Bombing* relate en détail la contribution de la Section de recherche opérationnelle dans des domaines que connaissent bien tous ceux qui ont étudié la guerre de bombardement : les meilleures manœuvres évasives, les trappes d'évacuation des avions *Halifax* et *Lancaster*, les incendies de carburant et de moteur, les applications des systèmes de navigation *Gee*, *Obow* et *H2S*, la création de la Pathfinder Force, l'emploi du dispositif antiradar Window et bien d'autres encore. Bref, tout problème relevant de la navigation, de l'identification des cibles et de la réduction des pertes faisait l'objet d'enquêtes de la Section. L'évolution des recherches opérationnelles et les actions subséquentes forment la trame narrative de *The Science of Bombing*, parallèlement au récit bien connu de l'offensive de bombardement de zone.

Les politiques britanniques, qui à l'origine restreignaient les bombardements à des cibles militaires, avaient été assouplies en 1940 pour permettre les attaques contre des cibles industrielles. Les énormes pertes encourues lors des missions diurnes avaient forcé l'adoption d'une stratégie de bombardement nocturne qui a rapidement mis en évidence l'état navrant des tech-



niques de navigation et de bombardement. Au début, seulement cinq pour cent des bombes larguées de nuit sur l'Allemagne atteignaient de vraies cibles. Churchill jugeait néanmoins que le bombardement stratégique constituait la « seule voie » qui mènerait assurément à la victoire et en juillet 1941, l'état-major de l'Air a ordonné une offensive de bombardement de zone afin de démoraliser la population civile allemande. C'était le mieux qu'on pouvait faire à ce moment-là. Mais ces campagnes difficiles et coûteuses – contre la Ruhr, Hambourg et Berlin – ont permis de réaliser des perfectionnements importants et, en 1944, le Bomber Command pouvait se vanter de posséder une capacité de bombardement précis et efficace, remettant en question la nécessité de poursuivre les bombardements de zone. Harris continuait cependant d'affirmer que ceux-ci entraîneraient à eux seuls l'effondrement de l'Allemagne et élimineraient la nécessité d'une invasion coûteuse.

Les critiques formulées contre Dickins pour le rôle qu'a joué la Section de recherche opérationnelle dans ce débat constituent un des sujets les plus fascinants qu'aborde *The Science of Bombing*, car elles illustrent les défis que posait cette rencontre de la science et des opérations, et posent l'inévitable question de l'intégrité scientifique. La recherche opérationnelle en temps de guerre n'était pas une science de laboratoire. Les recommandations devaient avoir du sens pour les aviateurs dans le cadre de leurs opérations, et les conclusions soumises par la Section comprenaient souvent un « facteur opérationnel » entièrement fondé sur l'expérience et l'intuition des équipages. Cette approche pouvait poser problème à d'autres scientifiques. Par exemple, lorsque Harris a voulu faire la démonstration que le bombardement de cibles compactes monopolisait des ressources excessives (pour justifier la poursuite des bombardements de zone), Sir Solly Zuckerman, un scientifique au service du Commandement suprême du corps expéditionnaire allié, a dénoncé le fait que les évaluations avaient été grossièrement gonflées par ce « facteur opérationnel » non rigoureux. Il se

plaignait aussi que la Section de recherche opérationnelle se montrait à l'occasion « contrainte par des hypothèses qui correspondaient étrangement aux idées préconçues de ses maîtres. » Bien qu'il puisse y avoir là un brin de vérité, cette déclaration est très injuste, tant à l'égard des chercheurs que de leurs « maîtres ». Il est vrai que Dickins n'élaborait pas ses conclusions en vue d'un contrôle ouvert par des pairs, mais plutôt à titre d'officier d'état-major subordonné à un commandant supérieur qui était seul responsable de porter un jugement sur les conseils qu'il recevait. Tout porte à croire que Dickins parvenait à maintenir un habile équilibre entre l'obligation de répondre aux attentes de ses supérieurs et la nécessité de maintenir l'objectivité scientifique. À ce chapitre, Saundby aussi mérite assurément quelque reconnaissance car l'intégration d'une culture scientifique au sein d'un quartier général des opérations exige que les pratiques militaires acceptées soient adaptées, parfois même relâchées. Comme le souligne Wakelam dans sa conclusion, il y a là d'importantes leçons pour nos contemporains, qu'ils soient universitaires ou opérateurs; voilà un domaine qui exige de sérieuses études.

The Science of Bombing nous donne un premier aperçu de ce qui se passait à l'intérieur d'un quartier général où la science et les opérations faisaient cause commune. On peut espérer qu'il ne s'agit là que de la première de nombreuses études de ce genre, ne serait-ce que parce qu'il se trouve encore une fois des quartiers généraux semblables dans les Forces canadiennes et que leur fonction n'est pas assez bien comprise.

Jim Barrett, Ph. D., a été navigateur aérien au sein du Commandement maritime de l'Aviation royale du Canada (Lancaster). Il a enseigné au Collège militaire royal du Canada où il a été doyen des sciences et des études permanentes, et il a également été directeur du Directeurat de l'apprentissage et de l'innovation à l'Académie canadienne de la Défense.

THE SECURITY DILEMMA: FEAR, COOPERATION AND TRUST IN WORLD POLITICS

par Ken Booth et Nicolas J. Wheeler

New York, NY : Palgrave Macmillan, 2008, 272 pages

ISBN 978-0-333-58745-4 (édition à couverture souple), 37,95 \$

Compte rendu de Nicola P. Contessi

A lors que les universitaires et les analystes du monde entier cherchent des solutions novatrices aux nouvelles menaces que pose la mondialisation, Booth et Wheeler, dans leur analyse de ce concept classique des relations internationales (RI), semblent dire que nous ferions peut-être mieux de réinventer la roue. Pour cette raison, ils estiment que le temps est venu de repenser le « dilemme de sécurité » (DS): péril plus large et agissant sur davantage de plans en cette nouvelle ère d'incertitude que durant la Guerre froide. L'ouvrage en trois temps consiste en un long argument. Ce sont ces volets et cet argument qui constituent les quatre grands mérites du livre.

Dans un premier temps, les auteurs s'emploient à exposer le problème et à dégager le sens et la portée du DS comme concept, à leurs yeux souvent appliqué à tort et à travers. Ceux-ci sont en désaccord avec la définition très répandue qui lie DS et situations où des externalités négatives découlent d'une recherche réciproque de politiques de défense par des intervenants soucieux de la sécurité. Au terme d'une reconstruction étymologique de la notion de dilemme en tant que situation exigeant la sélection de l'une de deux options également plausibles ainsi que d'une analyse critique de certains des auteurs classiques, ils en arrivent à la conclusion que cette définition est viciée puisqu'elle mêle ou fusionne un dénouement particulier et l'essence même du DS. Ils proposent plutôt une reformulation convaincante du DS comme « situation difficile stratégique à deux volets » née de l'incertitude inévitable inhérente à l'anarchie internationale. Le DS consiste selon eux en un « dilemme d'interprétation » relatif aux intentions, préférences et capacités des autres États et en un « dilemme de réponse » sur la façon la plus rationnelle d'y réagir. Les auteurs font donc une distinction entre deux résultats possibles : le « paradoxe de sécurité » qui renvoie à l'incapacité des

stratégies de savoir ce que pense autrui et la spirale d'insécurité qui en résulte, ce qui mène à sa définition au sens commun, et le « défi stratégique » émergeant une fois que les États ont réglé le dilemme d'interprétation et qu'ils se posent de plain-pied en ennemis, dont le modèle de dissuasion (action offensive) de l'éminent spécialiste en affaires internationales Robert Jervis constitue un exemple.

Dans un second temps, les auteurs se demandent si un DS doit toujours mener à un dénouement tragique. Ils estiment plutôt qu'étant donné l'inévitable incertitude inhérente à l'anarchie internationale, la situation difficile en matière de sécurité qui en découle peut être vécue selon trois « logiques d'insécurité » différentes : *fataliste*, *atténuante* et *transcendante*, dont traite respectivement chacune des trois principales parties du livre. La première partie énonce les éléments clés de la logique *fataliste*, que résument les thèmes suivants : méfiance entre États souverains, peur et difficultés à déchiffrer l'ambiguïté symbolique des armes. La logique *atténuante*, elle, entre en jeu lorsqu'on tente de tempérer le DS. Les régimes de sécurité font partie des réponses théoriques et pratiques. Une autre solution, onéreuse, consiste à lancer des signaux et à se montrer rassurant. Mais les auteurs évoquent également le rôle que joue le partage des idées pour éviter le genre de dénouements dont les points de vue réalistes des RI font leurs choux gras. Enfin, la logique *transcendante* évoque la possibilité d'éviter les conséquences négatives de l'incertitude, surtout l'entrée en jeu du paradoxe de sécurité. La sécurité collective et les communautés de sécurité relèvent de cette logique.

Le troisième volet consiste à faire valoir le caractère central des agents humains dans le dénouement des DS et à montrer le rôle important qu'ils jouent dans chacune des trois logiques. Déplorant le peu de place occupé par les agents dans la théorisation du DS, les auteurs accordent un rôle spécifique à ce qu'ils appellent la sensibilité du DS. Ce facteur, qui s'applique à la manière dont se déroule le DS, correspond à une forme d'empathie permettant à un agent de percevoir les motifs d'un autre, et, ce qui est capital, le fait que, parfois, son attitude peut être motivée par la peur. C'est pourquoi, évoquant la perspective *fataliste*, les auteurs avertissent qu'il nous faut reconnaître l'incidence de la peur sur les politiques internationales, et ils se penchent sur cette lacune en RI. L'idéologie joue un rôle tout aussi important, puisqu'elle incite souvent les leaders à imputer une hostilité accrue aux ennemis idéologiques. Selon la logique *atténuante*, ces facteurs humains représentent un mélange de sensibilité du DS, de personnalités et de conscience du potentiel de signaux des positions militaires. C'est à ces mêmes facteurs que serait attribuable la fin de la Guerre froide. Enfin, dans la logique *transcendante*, la confiance est l'ingrédient essentiel et la stratégie trans-

dante fondamentale. Alors que les interprétations rationalistes de la confiance négligent la nature de celle-ci, à savoir qu'il s'agit d'une relation réfléchie bidirectionnelle, les auteurs élaborent, pour leur part, un cadre de réflexion qui souligne son assise émotionnelle et sa dimension « bond dans l'espoir ».

L'argument défendu ici veut que, en ces temps difficiles, les experts qui étudient les RI orientent la recherche et l'éducation en fonction des rouages du DS car s'il est vrai que l'incertitude marquera toujours les politiques mondiales, l'issue violente que prévoit le réalisme offensif n'a rien d'inévitable.

Les experts ont pour tâche de faire prendre conscience aux politiciens, stratèges et sociétés civiles de la sensibilité du DS, qui apparaît être la seule variable utilisable à leur disposition pour éviter le DS. Même s'il y a des risques inhérents à l'établissement d'un climat de confiance, c'est la seule voie menant à une paix et une sécurité véritables.

En dépit de ses mérites, l'ouvrage n'est pas sans défauts. Le premier, mineur et bien excusable, est que, malgré leur engagement réitéré de classer les idées et non les gens, les auteurs manquent à leur promesse. Deuxièmement, mises à part de courtes capsules intéressantes, l'argumentation donne parfois libre cours à des digressions inutiles qui peuvent faire perdre de vue le sujet principal. Ensuite, bien que la définition à deux niveaux qu'ils donnent du DS soit convaincante, nous estimons, pour notre part, qu'une étude plus approfondie de son issue aurait étoffé l'argument. Les auteurs auraient pu préciser dans quelles conditions peut prévaloir l'une des trois logiques, ce qui aurait donné une cohérence accrue au produit final.

En même temps, il aurait été utile que le concept de DS soit l'élément pivot des deuxième et troisième parties. Par exemple, de quelle manière exactement, dans une logique *atténuante*, les jeux de signaux onéreux ou les régimes de sécurité interviennent-ils aux deux niveaux d'une situation difficile stratégique? Enfin, pour un ouvrage qui recommande la réintégration de la dimension humaine, toute la documentation sur les approches psychologiques des conflits et des perceptions y sont largement négligées.

Cela dit, il s'agit d'un ouvrage précieux qui sauve de l'oubli des classiques comme sir Herbert Butterfield et Charles Egerton Osgood et qui passe adroitement de ceux-ci à des écrits plus contemporains. Un excellent manuel de référence pour qui désire bien comprendre un *leitmotiv* central des textes sur les RI.

Nicola P. Contessi est doctorant au Département de science politique à l'Université Laval et assistant à la recherche pour le Programme Paix et sécurité internationales.

